



Industry
Canada

Industrie
Canada

Government
Publications

Canada Small Business Financing Act

Comprehensive Review Report


1999–2004

CA1
IST
-2005
C17

3 1761 11557951 8



Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

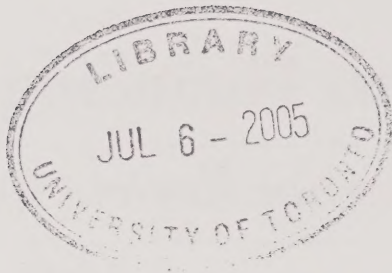
<https://archive.org/details/31761115579518>

Canada Small Business Financing Act

Comprehensive Review Report

1999–2004





This publication provides a review of the operations of the Canada Small Business Financing Program from April 1, 1999, to March 31, 2004.

This publication is also available electronically on the World Wide Web at the following address:
strategis.gc.ca/sbresearch/csbfa

This publication is available upon request in multiple formats.
Contact the Information Distribution Centre at the numbers listed below.

For additional copies of this publication, please contact:

Information Distribution Centre
Communications and Marketing Branch
Industry Canada
Room 268D, West Tower
235 Queen Street
Ottawa ON K1A 0H5

Tel.: (613) 947-7466
Fax: (613) 954-6436
E-mail: **publications@ic.gc.ca**

Permission to Reproduce

Except as otherwise specifically noted, the information in this publication may be reproduced, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from Industry Canada, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that Industry Canada is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of, Industry Canada.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail:
copyright.droitdauteur@pwgsc.gc.ca

Cat. No. Iu188-1/2004
ISBN 0-662-68873-2
54271B



Contents

1. Preface	2
2. Executive Summary	2
3. Small Business Financing Challenges	3
3.1 Small Business and the Financial Marketplace	3
3.2 Financing Challenges	4
3.3 Role of Government	5
4. Overview of the <i>Canada Small Business Financing Act</i>	5
4.1 Program History	5
4.2 Program Objectives	6
4.3 Program Parameters	7
5. Performance Review	7
5.1 Approach	7
5.2 Program Activity	7
5.3 Incrementality vs. Cost Recovery	9
5.4 Program Administration	10
6. Conclusions and Future Directions	11
Appendix A: <i>Canada Small Business Financing Act</i> Research for the Comprehensive Review	12
Appendix B: Key Canada Small Business Financing Program Parameters	13
Appendix C: Canada Small Business Financing Program Activity Review	14
Appendix D: <i>Canada Small Business Financing Act</i> Background on Cost Recovery	16

1. Preface

Under the provisions of the *Canada Small Business Financing Act* (CSBFA) of 1999, the Minister of Industry must table a comprehensive review of the Act every five years. This is the first such report. It reviews the provisions and operations of the Canada Small Business Financing (CSBF) Program from April 1, 1999 to March 31, 2004.

2. Executive Summary

Small businesses are the growth engine of the Canadian economy. To realize their full potential, they need a favourable environment in which to grow and prosper. Governments, the private sector and other institutions need to collaborate on small business needs and priorities, including the critical area of access to financing.

The *Canada Small Business Financing Act* (CSBFA) was created in 1999 as the successor to the *Small Business Loans Act* (SBLA), which had helped small businesses obtain debt financing since 1961. The Canada Small Business Financing (CSBF) Program represents a strategic partnership between the federal government and lending institutions to extend the supply of credit to small businesses. It has been described as a fundamentally efficient, effective and simple mechanism for meeting small business financing needs.¹

The overall purpose of the current review is to examine how successful the CSBF Program has been during its first five years of operation in facilitating small businesses' access to financing. Specifically, the review determines the degree to which the program has achieved:

- 1) Incrementality, that is, extending financing that would otherwise have been unavailable to small businesses, or available only under less attractive conditions; and
- 2) Cost recovery, that is, the ability of the program's revenues to offset its associated cost of claims.

A number of background studies were undertaken in support of the review including an independent program evaluation conducted under the direction of a public-private sector committee in accordance with the program's Results-based Management

and Accountability Framework.² Reports from this research are listed in Appendix A, and a summary review of them is available at the following website: www.strategis.gc.ca/sbresearch/csbfa.

Key findings from the review are as follows.

Program Rationale

- There is an ongoing need for facilitated access to asset-based debt financing for small businesses.
- There is no viable alternative to the CSBF Program, and minimal overlap between it and other government programs supporting access to financing by small businesses.
- The CSBF Program is consistent with government-wide and departmental priorities.

Program Activity and Benefits

- During its first five-year period, the CSBF Program supported nearly \$5.4 billion in lending through about 66 000 loans.
- Program usage declined from about \$1.35 billion through 18 000 loans in 1999–2000 to about \$1 billion through 11 000 loans in 2003–04.
- Loans made under the CSBF Program were highly incremental:
 - 50 percent of CSBF loans went to new or start-up firms; and
 - 75 to 80 percent of the loans were financially incremental (i.e. they would not have been made or would have been made for a lesser amount than sought by the borrower).

1. *Access to Financing for Small Business: Meeting the Changing Needs*, Industry Canada publication prepared in conjunction with the 1998 Parliamentary Review of the *Small Business Loans Act*, 1998.

2. *Evaluation of the Canada Small Business Financing Program, Final Report*, BearingPoint, 2004.

- Loans delivered major economic benefits:³
 - Job creation (around 110 000 incremental jobs);
 - Higher sales growth for CSBF borrowers than for other firms (43 percent higher over the four-year study period);
 - Higher business survival rates than for other firms (10–20 percent higher);
 - Increased net GST remittances as compared to other firms (over 20 percent higher); and
 - Higher operating profits as compared to other firms (\$13 500 more than other firms over the four-year study period).
- These benefits have been realized throughout Canada, with approximately one-third of CSBF borrowers residing in rural areas.

Cost Recovery

- The net cost to government of CSBF loans made during the reporting period is estimated at about \$114 million on a net present value basis over the maximum ten-year life of the loans.
- Compared to the last four years of the Small Business Loans (SBL) Program, the average net cost to government (as a percentage of total lending) has narrowed from 2.6 percent to 2.1 percent.

- In a strict accounting sense, the CSBF Program is expected to recover 71 percent of costs, compared to 66 percent under the last four years of the SBL Program.
- It seems unlikely that full cost recovery could be achieved without unduly compromising the program objective of facilitating financing to small businesses that would not likely obtain it otherwise.

Program Administration

- While financial institutions recognize the need for the CSBF Program, they consider the administration of CSBF loans to be burdensome as program regulations are not always consistent with their evolving and increasingly automated lending practices.
- Administrative modernization of the CSBF Program must be undertaken — with due consideration given to accountability to Parliament and the needs of lenders and borrowers.

Looking ahead, it is clear that small businesses will continue to make a vital contribution to economic growth and face challenges in accessing the financing they need to do so. This review confirms the importance, efficiency and effectiveness of the CSBF Program in helping address these challenges. It concludes with questions for future consultations by Industry Canada on how the program could be improved and made even more successful.

3. Small Business Financing Challenges

3.1 Small Business and the Financial Marketplace

Small businesses represent the growth engine of the Canadian economy. There are more than 1 million employer establishments in Canada, 98 percent of which have fewer than 100 employees, 74 percent have fewer than 10, and 57 percent have only one to four employees.

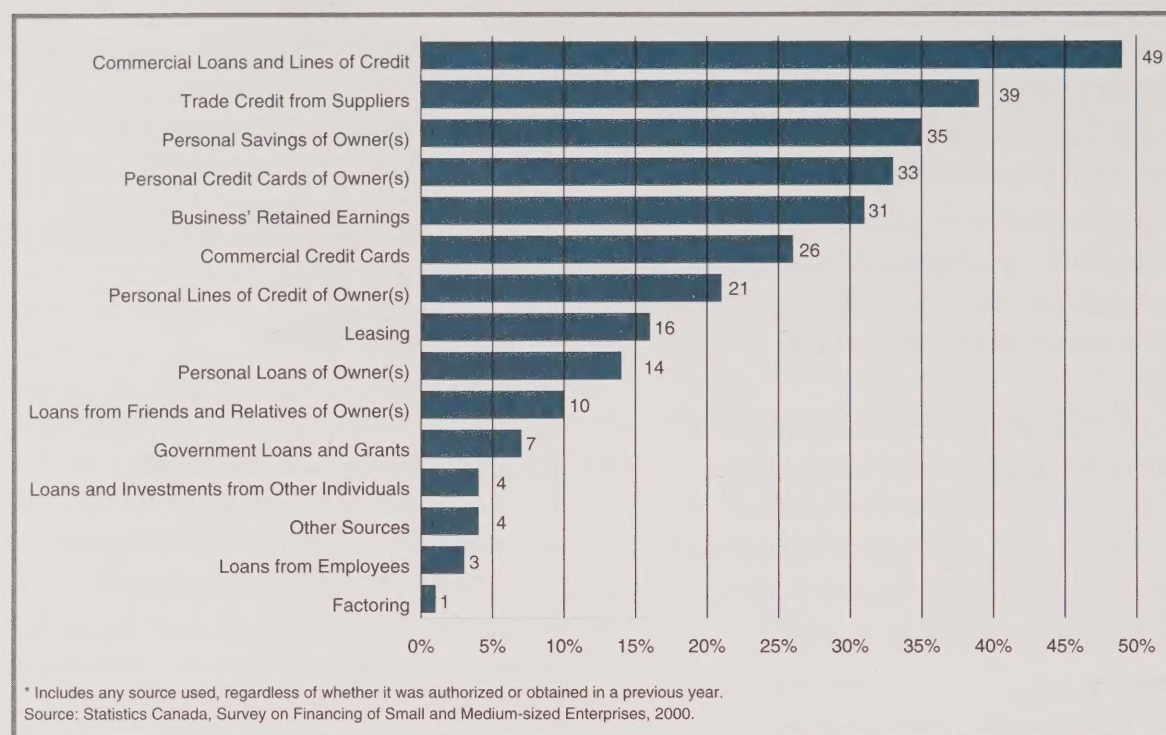
On average in 2003, just over 5 million paid employees, representing 49 percent of the private sector labour force, worked for small enterprises. These enterprises accounted for 56 percent of all

job creation between the start of 2000 and the third quarter of 2003 and they are expected to continue to drive the economy forward in the years ahead.

More than 140 000 businesses enter the Canadian marketplace in any year, and they must have access to capital to become established and grow. Their capital starts with personal savings and investment by family and friends and can come to include loans, lines of credit, retained earnings and other sources of financing. Figure 1 (see next page) reveals the types of financial instruments used by

3. *Longitudinal Economic Impact Study of the Canada Small Business Financing (CSBF) Program*, Statistics Canada, 2005.

Figure 1: Types of Financial Instruments in Use by SMEs in 2000*



small and medium-sized enterprises (SMEs) in 2000 on total borrowings of \$70 billion.⁴

The vast majority of small businesses meet their financing needs through market transactions without any government involvement. Most turn to debt financing at an early stage of development. Banks are the major lenders, accounting for about 45 percent of small business financing in Canada in 2001. Trust companies, credit unions, *caisse populaires* and other institutions play a smaller but important role, especially for businesses seeking smaller amounts of credit.

Financial institutions have strived to improve their service to small businesses. Many have developed product offerings specifically tailored to meet small business financing needs (e.g. commercial credit cards). They have also taken action to speed up credit decisions through the application of information technology. So-called credit scoring permits institutional lenders to reduce transaction costs of high-volume, low-value loans, expanding the number of small business clients that can be profitably extended credit.

3.2 Financing Challenges

Certain types of businesses represent greater risk to lenders and investors than others. They include start-ups with little or no credit history, and firms with few tangible assets to secure a loan. Moreover, enterprises engaged in developing new products and services can encounter lenders or investors with comparatively little knowledge of the business and corresponding perceptions of high risk. These factors and others help to explain why only 29 percent of start-up businesses in 2000 were financed through a commercial loan or line of credit from a financial institution, compared to 49 percent for established enterprises.⁵

Size of firm is also a major determinant of a business' financing profile — both start-ups and established smaller firms make more use of "informal" financing, including loans from friends and family, than do other businesses. The larger, more established a firm is, the more likely it is to successfully obtain commercial loans, mortgages, lines of credit and other "formal" types of financing.

4. This figure shows lending to all businesses that received credit of less than \$250 000.

5. *SME Financing in Canada, 2002*, Industry Canada, 2003.

Obtaining relatively small sums of money for small business financing can be difficult. Notwithstanding credit scoring, some small loans often still do not justify overhead costs. Moreover, a report from a survey in 2003 by the Canadian Federation of Independent Business emphasized that relationships between loan managers and their clients had a strong influence on loan application success rates — the higher the turnover rate of account managers at a financial institution, the higher the loan rejection rate.⁶

3.3 Role of Government

Like governments in many other countries, including all of Canada's major trading partners, the government has long recognized the importance of small businesses to economic growth and well-being and that access to financing can be a critical issue for small businesses, particularly during their early years. Therefore, the government has sought to help small businesses and entrepreneurs through a variety of financing programs.

This effort includes loan programs offered by some of the regional development agencies, federally supported community futures and other local economic development organizations, and the Business Development Bank of Canada (BDC). The BDC's mandate as a complementary

provider of financial services to small business was reconfirmed by Parliament in 2001, as part of a report on the BDC's operations between 1995 and 2000. This report concluded that there are many small businesses in Canada whose financing needs are not being satisfied by private sector providers and that there remains a public policy rationale for government to help fill marketplace gaps, including through the BDC.⁷

Essentially the same considerations led Parliament to adopt the CSBFA in 1999 as a successor to the SBLA, which had helped small businesses obtain debt financing since 1961. The CSBF Program is unique in that it is available to small businesses throughout the country through more than 15 000 points of service operated by private sector financial institutions. At the time of enactment, the CSBFA was considered to be highly relevant to the needs of small businesses and, overall, an efficient, effective and simple mechanism to facilitate debt financing for emerging and established small businesses.⁸ It has been subsequently confirmed that there are no attractive alternatives to a small business financing program along the lines of the CSBF Program and that there is minimal overlap between it and other federal initiatives to support access to financing by small businesses.⁹

4. Overview of the *Canada Small Business Financing Act*

The *Canada Small Business Financing Act* is an act "to increase the availability of financing for the establishment, expansion, modernization and improvement of small businesses." It received royal assent on December 10, 1998, and came into effect for loans made after March 31, 1999.

4.1 Program History

Together with the SBL Program, following the first five years of the CSBF Program, Canada has nearly 45 years of experience with facilitating debt financing for small businesses through an innovative public-private partnership. The program

has helped establish and grow some half-million Canadian businesses that have received cumulative private sector financing worth some \$30 billion.

Small businesses seeking a loan under the program have always needed to apply directly to any approved or designated financial institution, such as a chartered bank, trust company, *caisse populaire* or credit union. Lending institutions evaluate the creditworthiness of an applicant, with the same diligence applied to any other loan application.

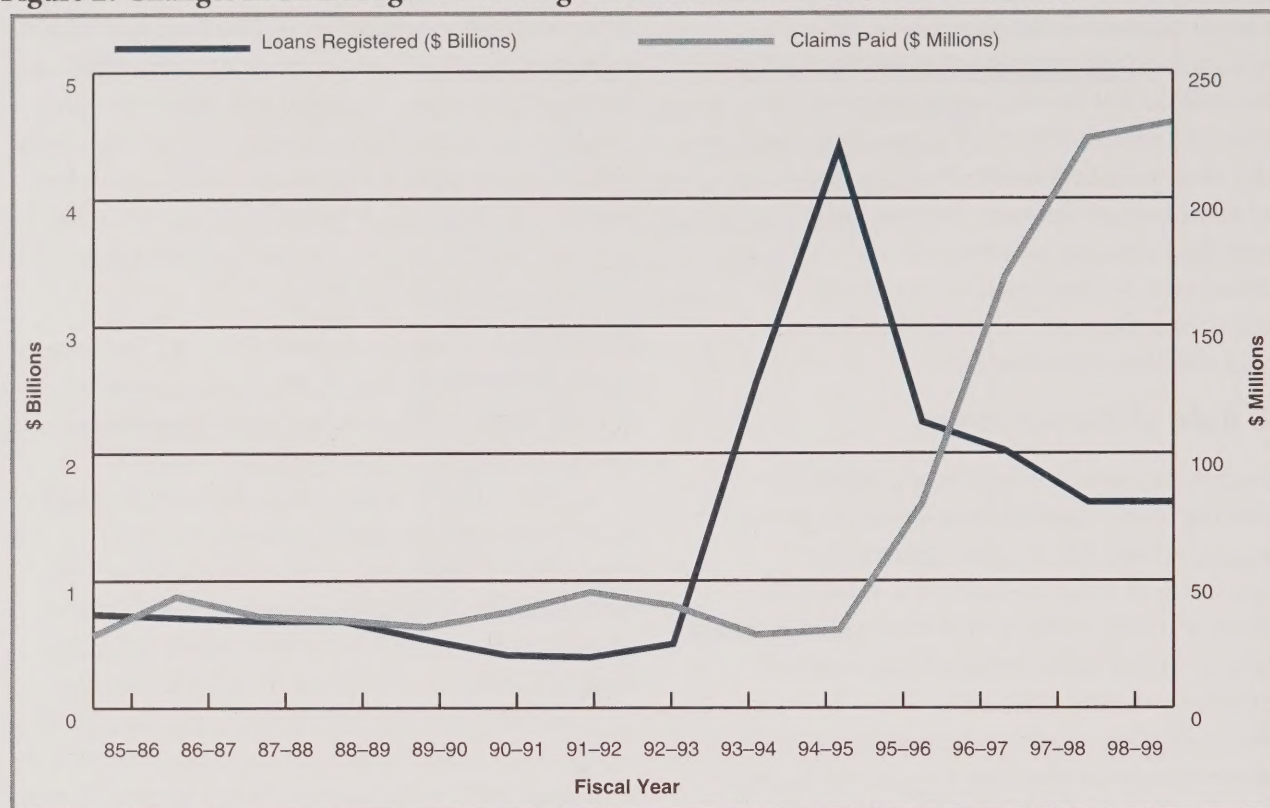
6. *Banking on Competition*, Canadian Federation of Independent Business, 2003.

7. *Supporting Small Business Innovation: Review of the Business Development Bank of Canada*, 2001.

8. *Access to Financing for Small Business: Meeting the Changing Needs*, Industry Canada publication prepared in conjunction with the 1998 Parliamentary Review of the *Small Business Loans Act*, 1998.

9. *Evaluation of the Canada Small Business Financing Program*, BearingPoint, 2004.

Figure 2: Changes in SBL Program Lending and Claims From 1985–86 to 1998–99



If the lending institution agrees to extend credit, the lender can choose to register the loan with Industry Canada, which is responsible for accepting the registration from the lender provided it meets the eligibility requirements under the Act. Where registered loans go into default and claims for a loan loss have been made, the government absorbs part of the loss (currently 85 percent, after recoveries on security).

The program has evolved over time in response to changing conditions in the marketplace and the evolving needs of small businesses. For example, the maximum loan size started at \$25 000, reached \$100 000 by 1980, and was increased to \$250 000 in 1993, where it stands today. Fees and charges to borrowers and lending institutions using the program have also varied over time.

In response to the recession of the early 1990s, the program parameters were significantly broadened. For example, the government's loss-sharing ratio was raised from 85 to 90 percent. The result was significant growth in program activity between 1993–94 and 1994–95.

Lending increased from a norm of about \$500 million annually to a peak of \$4.4 billion in 1994–95, at which time some of the changes were reversed in an effort to begin moving the program toward cost recovery. This episode was a costly one for government as the total value of claims rose to peak at \$230 million in 1998–99. Figure 2 displays the relationship between program changes and growth and claims up to the end of 1998–99, when the SBLA was repealed.

4.2 Program Objectives

The objective of the CSBFA is to increase the availability of financing for small businesses. This is known as *incrementality*, which occurs when loans made under the program would not have been made at all, or would have been made under less favourable terms, in the absence of the program.

The mid-1990s experience with sharply higher lending and claims for loan losses led to the establishment of the other program objective of *cost recovery*.¹⁰ This occurs when revenues in the form of fees paid on the loans in a given year are equal to or greater than the total claims paid

10. Cost recovery does not include Industry Canada's operating costs (approximately \$3 million per year) associated with administering the program.

for losses on those loans over their term, up to a maximum of 10 years.

4.3 Program Parameters

The major program parameters under which the CSBF Program operates today are identical to those in effect at the time the SBLA was repealed. The parameters are interrelated, which is to say that modifying one can impact on others. In addition, changing the parameters can involve trade-offs between the degree to which the above-mentioned policy objectives of incrementality and cost recovery will be achieved.

5. Performance Review

5.1 Approach

A number of research studies and ongoing internal analyses were carried out by or for Industry Canada to inform the review of the CSBF Program. They can be grouped into the following categories:

- *Program evaluation:* An independent program evaluation, under the direction of a public-private sector committee, was carried out, based on a Results-based Management and Accountability Framework (RMAF) that Treasury Board recommends be used for assessing major policies, programs and initiatives. The RMAF identified key questions for the evaluation, including the program rationale, incrementality, cost recovery, employment, and program efficiency and effectiveness.
- *Economic impact and benefit:* Studies were undertaken on program incrementality, including best practices in methodologies for estimates under the program. Employment impacts were examined, and a longitudinal economic impact study of CSBF borrowers was undertaken.
- *Cost recovery:* Borrowing, defaults and claims experiences of SBL and CSBF borrowers were compared. Cost recovery forecasts based on various statistical models were carried out and subsequently updated with the latest information.

The current key program parameters are listed in Appendix B. It should be noted that the Act is applicable only to small businesses carried out for “gain or profit.” This definition of small business excludes non-profit entities and, as such, may exclude some enterprises in the social economy that are run like businesses but manage their operations and redirect surpluses in pursuit of social and community goals. As current government policy incorporates the social economy for a wide range of programs currently offered to small business, the needs of this sector in relation to the CSBFA are under study.

- *Stakeholder discussions and surveys:* Meetings were held with representatives from financial institutions to discuss working experience with the program and possible improvements. Awareness and satisfaction surveys were conducted of both lenders and borrowers, and lenders were also surveyed regarding their use of CSBF loans.

Reports from this research are listed in Appendix A, and a summary review of them is available on the World Wide Web at the following address: www.strategis.gc.ca/sbresearch/csbfa

5.2 Program Activity

Between 1999–00 and 2003–04, the CSBF Program supported nearly \$5.4 billion in loans to about 66 000 small businesses. The average loan size was \$82 000.

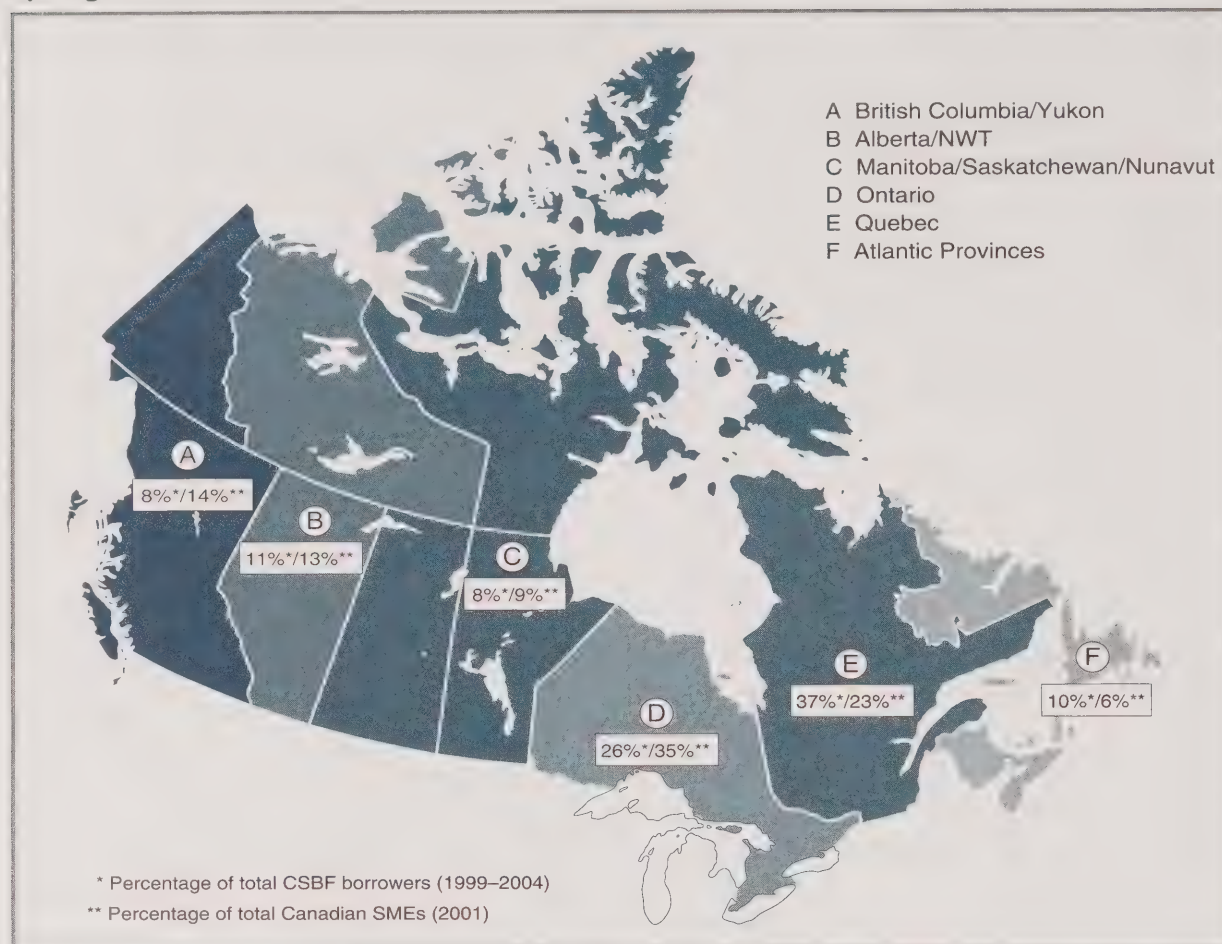
Annual lending volumes declined by 26 percent over this period, from about \$1.35 billion in 1999–00 to about \$1 billion in 2003–04. The number of loans decreased proportionately more, from 18 000 to 11 000, or by 39 percent. Consequently, the average annual loan size increased, from \$76 000 in 1999–00 to \$90 000 in 2003–04.¹¹

Reasons for the decline in lending volumes include a decrease in the demand for debt financing over the five years,¹² increased use of flexible commercial lines of credit and credit cards by small businesses, an increase in the relative importance

11. The average loan size in 2003–04 was approximately \$85 000 in 1999–00 dollars. Therefore, some of the increase in average loan size is also attributable to inflation.

12. *Small and Medium-sized Enterprise Financing in Canada*, 2003, Industry Canada, 2005.

Figure 3: Percentage Distribution of CSBF Borrowers (1999–2004) vs. Canadian SME Population by Region (2001)



of service sector and research and development (R&D)-intensive firms using sources of financing other than asset-based debt, and administrative burden on lenders and borrowers using the program.

Start-up firms younger than one-year old accounted for 50 percent of the five-year total number of CSBF loans, and 57 percent of their value. This compares with 40 percent and 46 percent, respectively, during the last four years of the SBL Program. In view of the greater difficulties experienced by start-ups in obtaining financing discussed earlier in Section 3 (because they often lack both the collateral and experience to make them credit-worthy), this result speaks well for incrementality under the CSBF Program.

The program facilitated financing of small businesses in all provinces and territories. Figure 3 compares the population of CSBF borrowers

(1999–2004) to the overall population of SMEs (in 2001). It shows that in some regions the share of borrowers roughly approximated the share of SMEs located in that region (e.g. Manitoba, Saskatchewan and Nunavut). Elsewhere the borrowers' exceeded the region's share of SMEs and vice versa (e.g. Ontario and Quebec). Approximately one-third of CSBF borrowers were located in rural areas.¹³

The CSBF program is demand-driven and does not target any particular region or sector. As such, these regional variations in program use reflect the choices made by lenders and borrowers.

CSBF loans have helped support the purchase of equipment (58 percent of the five-year total value of credit), real property renovations (23 percent) and leasehold improvements (19 percent). While they have also helped to free up financing for working capital, such financing is not directly

13. *Longitudinal Economic Impact Study of the Canada Small Business Financing (CSBF) Program*, Statistics Canada, 2005.

supported under the CSBF Program (i.e. working capital financing is not an eligible class of loan). At the time the CSBFA was adopted, most stakeholders felt that extending program eligibility to working capital could jeopardize the attainment of cost recovery.¹⁴ Experience with the CSBF Program suggests this concern may be unwarranted since equipment loans accounted for 71 percent of the value of claims, which is considerably more than their share of the total value of loans (58 percent) would suggest. On the other hand, the percentage value of claims from loans for leasehold improvements, which like working capital, offer little security for realization against claims, was roughly commensurate with the share of the total value of lending for this loan category — 20 percent versus 19 percent.

Other Economic Benefits

The program has resulted in substantial job creation and preservation. CSBF loans have created approximately two jobs per loan¹⁵ for an estimated 110 000 net jobs created during the period. Additional indirect (supplier-related) and induced (re-spending-related) employment impacts are unknown, as are job displacement impacts.

A Statistics Canada economic impact study compared CSBF borrowers with similar firms that were not CSBF clients. It confirms positive results for program users and the Canadian economy. The study demonstrated that across industries, regions, and businesses of varying size, CSBF borrowers showed more employment growth than other firms.

In addition, CSBF borrowers:

- had higher sales growth than other firms (43 percent higher than other firms over the four year study period);
- had increased net GST remittances as compared to other firms (over 20 percent higher);

- had higher operating profits as compared to other firms (\$13 500 more than other firms over the four-year study period); and
- had 10–20 percent higher survival rates than other firms.¹⁶

A more detailed overview of program activity during the first five years of the CSBF Program, including charts and graphs, is provided in Appendix C.

5.3 Incrementality vs. Cost Recovery

The essential challenge facing the CSBF Program has been and remains ensuring appropriate support for access to financing by small, often young businesses that would not likely obtain it otherwise, while at the same time achieving cost recovery.

In a 1997 report on the SBL Program, the Auditor General of Canada commented that the dual objectives of increasing the availability of loans at reasonable rates and recovering all costs need careful analysis. It was suggested that the extent to which these two objectives are simultaneously achievable be thoroughly studied, and that it was uncertain whether full cost recovery would be achieved under existing program parameters.¹⁷

The Auditor General's report helped inform Parliament's deliberations in the development of the CSBFA. While authority for pilot projects was provided for capital leasing and extension of the program to the voluntary sector,¹⁸ program parameters remained unchanged. The contingent liability of the Crown to CSBF lenders was capped according to a declining-share formula based on the value of loans that each lender registers under the program. Measures concerning due diligence and compliance with CSBF administrative rules were strengthened to reduce portfolio risks and costs.

14. *Access to Financing for Small Business: Meeting the Changing Needs*, Industry Canada, 1998.

15. Industry Canada estimate based on the *Longitudinal Economic Impact Study of the Canada Small Business Financing (CSBF) Program*, Statistics Canada, 2005, and the study entitled *Incrementality of CSBF Program Lending*, Equinox Management Consultants, 2004.

16. *Longitudinal Economic Impact Study of the Canada Small Business Financing (CSBF) Program*, Statistics Canada, 2005.

17. In a 2002 Status Report, the Auditor General reiterated concern about whether the cost recovery objective would be achieved. It was considered imperative for Industry Canada to develop a better model to forecast the financial performance of the CSBF Program.

18. A pilot project for capital leasing was introduced and lies beyond the scope of this review. Consultations with the voluntary sector ascertained that debt financing supported through the CSBFA was not appropriate for the financing needs of this sector.

Incrementality

Within these parameters, the CSBF Program has achieved a high level of incrementality. Survey research demonstrates that 50 percent of CSBF loans have been made in circumstances in which the borrower would not qualify for any other loan at all.¹⁹ In addition, about 27 percent of CSBF loans have allowed small businesses to obtain a larger loan than would otherwise have been approved, and 62 percent of loans were in other respects more advantageous to borrowers relative to conventional financing available in the marketplace. In this case, for example, the loan was provided with more favourable terms or facilitated a desirable working relationship between a firm and a lending institution. Of firms surveyed as part of this research, 55 percent reported that the CSBF loan had helped them start up, 35 percent reported that they were able to operate more efficiently, and 30 percent indicated that the CSBF loan had helped them expand.

Overall, between 75 and 80 percent of CSBF loans would not have been made or would have been made for smaller amounts or on less advantageous terms, if the program had not been available.

Cost Recovery

Benefits from the CSBF Program have been realized against a backdrop of improved cost recovery. As structured at present, however, the program is expected to fall short of full cost recovery.

In particular, cost recovery forecasts carried out for Industry Canada suggest lending over the first five years of the program could translate into a loss of \$114 million on a net present value (NPV) basis. These forecasts seek to predict the value of claims from loan losses over ten years following the year in which loans are made, net of revenues from registration and administration fees paid by lenders and borrowers to the Crown.

Relative to the last four years of the SBL Program, the level of cost recovery has increased. For loans made between 1995–99, it is forecast that NPV costs will total \$207 million on lending

of \$7.85 billion, for a net cost to government of 2.6 percent (as a percentage of total lending). Over the first five years of the CSBF Program, the expected NPV cost is \$114 million on lending of \$5.4 billion, for a net cost of 2.1 percent (as a percentage of total lending). Appendix D provides a more detailed comparison of cost recovery under both programs.

5.4 Program Administration

In light of the decline in loans during the initial years of the CSBF Program, a number of studies and discussions with lenders were undertaken to determine the causes of this decline. They cited program design and administrative burden as contributing factors. Lenders felt that some program requirements, such as those to gather and keep invoices for each loan, or rules that prohibit service fees, were inconsistent with their evolving and increasingly automated lending practices and the competitive environment in which they operate. Lenders also expressed frustration because claims for losses (especially under the old SBL Program) could be rejected for minor errors or technicalities.

Program modernization measures suggested by lenders include reduced regulatory burden, greater use of information technology, improving revenue potential, greater program flexibility in reviewing claims, and improved communications.

Modernization of the CSBF Program must be undertaken to ensure the partnership with lending institutions continues to provide needed access to financing for small business. While some initial measures have already been undertaken, such as regular meetings with major lenders, further regulatory changes should give due consideration to the need to maintain accountability to Parliament, as well as the needs of lenders and borrowers.

19. *Incrementality of CSBF Program Lending, Volume 3, Findings From Survey Data*, Equinox Management Consultants Limited, 2004.

6. Conclusions and Future Directions

The comprehensive review has demonstrated the program remains a successful, efficient mechanism for facilitating asset-based debt financing to small businesses. The program has moved toward greater, but not full cost recovery while supporting billions of dollars in new financing for small businesses, helping them to drive the Canadian economy forward.

It has been questioned whether the program could be fully cost-recovered while maintaining any “reasonable” degree of loan incrementality. At the same time, it has been suggested that there is greater scope for cost recovery.²⁰ The fundamental issue remains, however, as to whether program modifications in this direction would discourage program usage to such a degree that foregone economic benefits would exceed cost savings to government.

Industry Canada will undertake consultations with the small business community, representatives from financial institutions and other stakeholders on this matter with a view toward identifying how the CSBF Program could be improved and made even more successful. The issues that have been identified for these consultations are as follows:

- Are current program parameters optimal in view of the needs of small businesses for access to financing and evolving market conditions?
- Should the government seek to realize greater cost recovery from the program and, if so, how?

- Should the program be expanded to include new types of financing for small businesses? In particular, should working capital be eligible for financing under the program?
- In view of the importance of social economy enterprises to the communities they serve, how might the program be adapted to their particular financing needs?

As stated previously, program modernization to lessen administrative burden on lenders that use the program must be undertaken in any event. The scope and timing of the necessary changes will be pursued along with recommended changes that emerge from the consultations noted above.

20. *Evaluation of the Canada Small Business Financing Program*, BearingPoint, 2004.

Appendix A: Canada Small Business Financing Act Research for the Comprehensive Review

Program Evaluation

Evaluation of the Canada Small Business Program, Final Report, BearingPoint, November 2004.

Economic Impact and Benefit

Longitudinal Economic Impact Study of the Canada Small Business Financing (CSBF) Program, Statistics Canada, January 2005.

Incrementality of CSBF Program Lending, Volume 1: Insights From SME FDI Data, Equinox Management Consultants Ltd., December 2003.

Incrementality of CSBF Program Lending, Volume 2: Findings From Aligned Interviews, Equinox Management Consultants Ltd., February 2004.

Incrementality of CSBF Program Lending, Volume 3: Findings From Survey Data, Equinox Management Consultants Ltd., March 2004.

Methodological Review of Loan Incrementality Studies, The Conference Board of Canada, May 2003.

Canada Small Business Financing Act Employment Impact Study, Compas Inc., March 2002.

A Literature Review on Best Practices of Job Studies, Ted R. Heidrick, John W. Kramers, and Rosa Spadavecchia, March 2001.

Cost Recovery

Forecasting Expenses Related to SBLA and CSBFA Debt Financing Loans, Dr. Allan Riding, January 2005.

Forecasting Expenses Related to SBLA and CSBFA Lending, Equinox Management Consultants Ltd., July 2003.

SBLA and CSBFA Claims and Costs Experience, Equinox Management Consultants Ltd., March 2003.

Stakeholder Discussions and Surveys

Small Business Loans Administration Discussions with Financial Institutions, Heron & Company, June 2004.

Lender Awareness and Satisfaction Survey, Circum Network Inc., June 2004.

CSBFA On-Site Examination: Report on Findings, Industry Canada (Small Business Loans Administration), August 2003.

Canada Small Business Financing Act (CSBFA) Loans Decline Study, Compas Inc., January 2002.

Lending a Hand: The Role of the Canada Small Business Financing Act in Fostering Entrepreneurial Success, Nicole Baer Communications, December 2001.

Canada Small Business Financing Act Awareness Study, Compas Inc., April 2001.

Appendix B: Key Canada Small Business Financing Program Parameters

Borrower eligibility:

To ensure the program is targeted at small businesses, only firms with annual sales of \$5 million or less are eligible to use the program.²¹

Loss-sharing ratio:

The government shares in eligible losses after realizations on security. Its share of eligible losses for loans in default is 85 percent. Lenders are responsible for the remaining 15 percent.

Cap on claims:

Each lender has a separate account of registered loans. The Government of Canada's obligation to an individual lender is to pay eligible claims (i.e. 85 percent of the eligible losses) on defaulted loans in its account, up to a maximum of the aggregate of 90 percent of the first \$250 000 in loans registered, 50 percent of the next \$250 000 and 10 percent of all loans in excess of \$500 000.

Assets financed:

Loans are restricted to financing: (1) purchase of leasehold improvements, equipment, software and real property or immovables; (2) improvement to equipment and real property; and (3) program registration fees.

Percentage of asset cost financed:

The maximum amount of financing available is 90 percent of the cost of the assets.

Fees:

A one-time, up-front fee of 2 percent of the amount financed is paid at the time of registration. This fee can be included in the CSBF loan. In addition, the lender is charged an annual fee of 1.25 percent on outstanding loan amounts. Lenders may pass this fee on to borrowers only as part of the interest rate charged on loans.

Maximum interest rate:

The maximum floating rate is the lender's prime rate plus 3 percent (including the 1.25 percent annual fee). The maximum fixed rate is the lender's residential mortgage rate plus 3 percent (including the 1.25 percent annual fee).

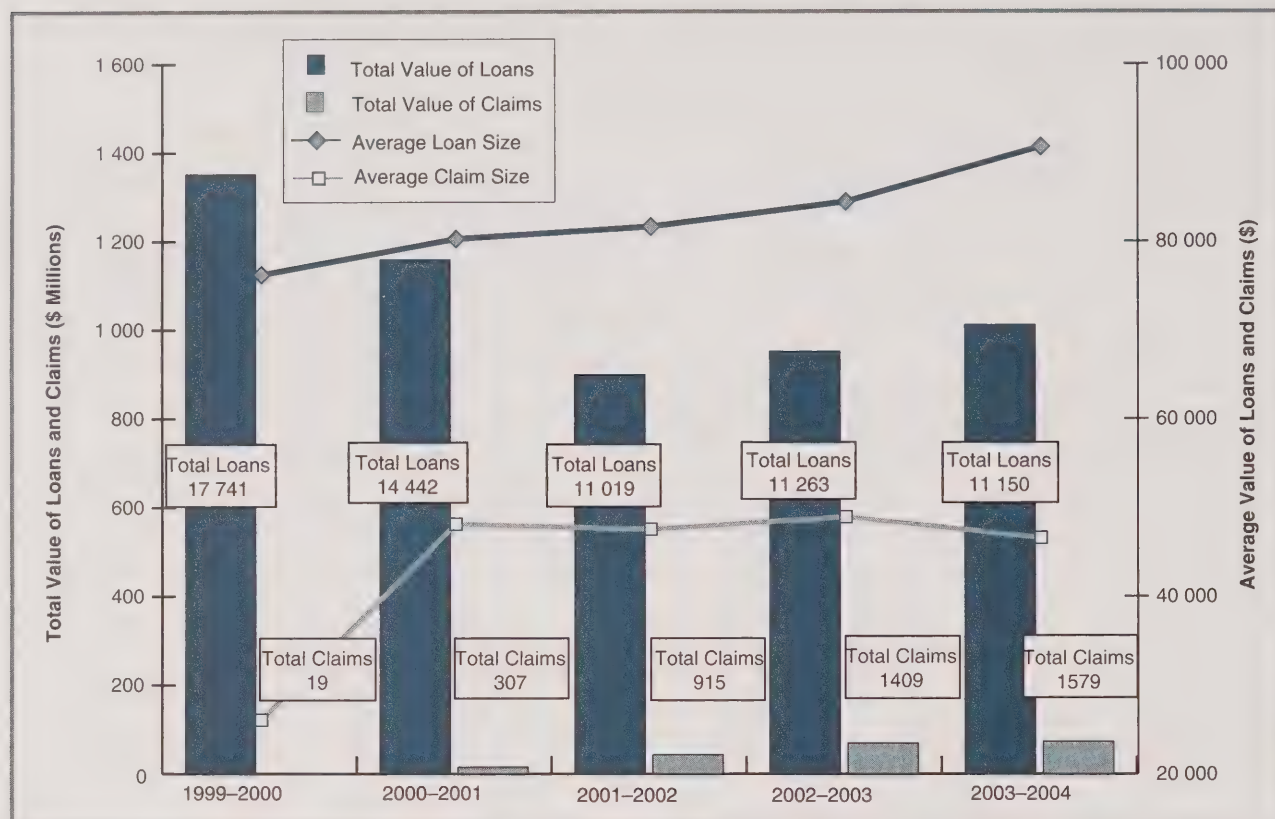
Maximum financing amount:

A borrower cannot have more than \$250 000 in total loans outstanding under both the SBL and CSBF programs.

21. Businesses involved in farming and businesses having as their principal objective the furtherance of a charitable or religious purpose are excluded from the program.

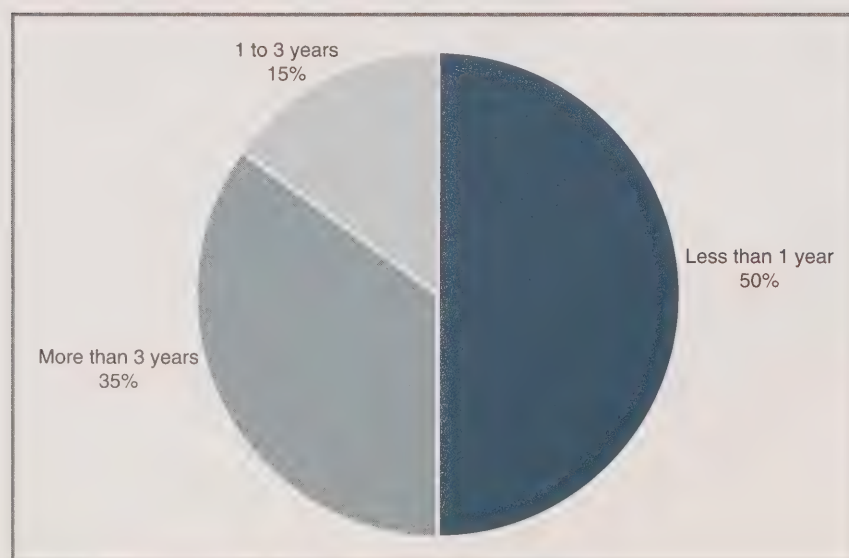
Appendix C: Canada Small Business Financing Program Activity Review

Figure C-1: Number and Value of CSBF Loans and Claims, 1999–2004



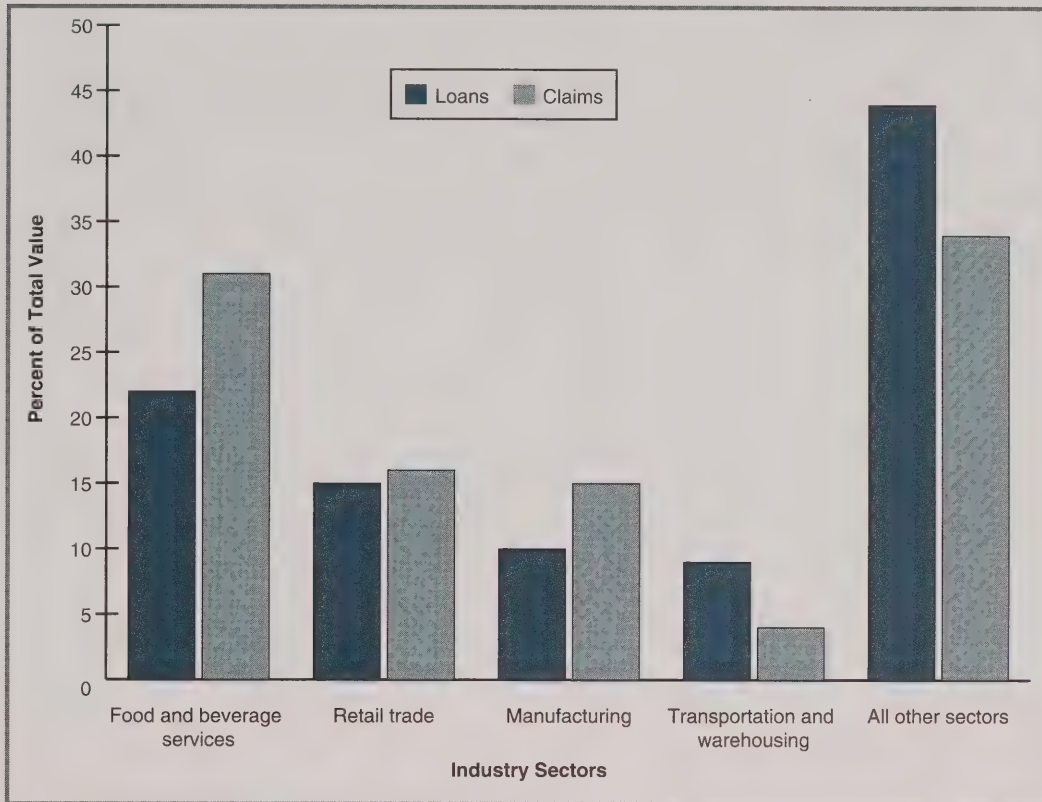
CSBF Program lending has stabilized at approximately 11 000 loans and \$1 billion in lending annually after dropping 26 percent.

Figure C-2: Percentage of CSBF Loans by Age of Borrower Firm, 1999–2004



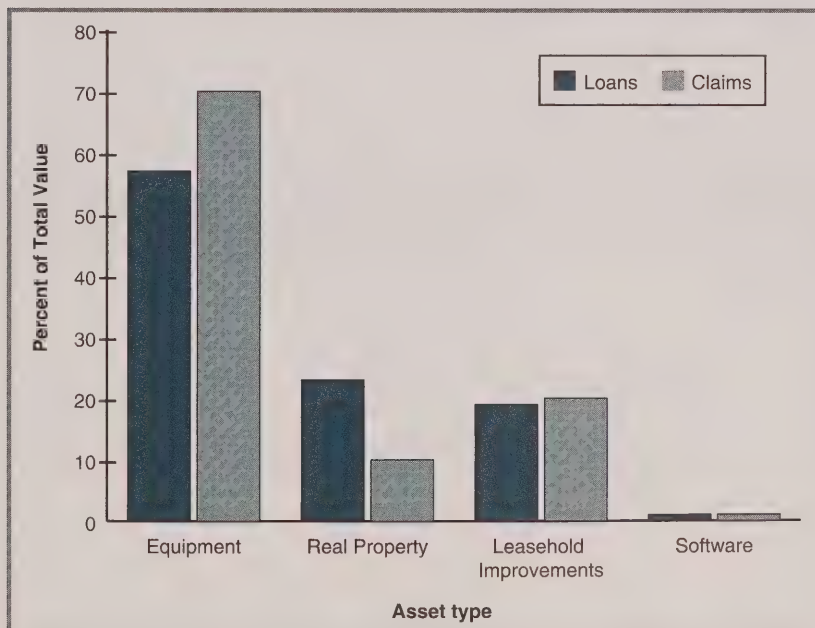
50 percent of CSBF loans were to start-ups and businesses less than one year old.

Figure C-3: Percent of Total Value of CSBF Loans and Claims by Industry Sector, 1999–2004



Four industry sectors accounted for 56 percent of the value of loans and 66 percent of the value of claims.

Figure C-4: Percent of Total Value of CSBF Loans and Claims by Asset Type, 1999–2004



Over the review period, equipment loans, which account for 70 percent of claims, declined, as a portion of the value of the portfolio, from 62 percent to 54 percent.

Appendix D: Canada Small Business Financing Act Background on Cost Recovery

In 1995, the SBL Program was given a cost recovery mandate. The importance of carefully monitoring the financial performance of the loans portfolio and regularly updating the program's cost recovery model was reinforced by the Auditor General in 1997 and 2002.

Methodology

Forecasting program revenues and costs is a complex task. First, sufficient data on loan risk and lender behaviour takes nearly four years to accumulate from the time of a parameter change. This is essential to a forecasting model. Second, the cost recovery model must cover the entire life of all loans made in a given year, which can be as much as ten years. Third, there is a significant lag time between the receipt of revenues and the payment of claims. Finally, lenders can take as long as three years after default to submit a claim for loss, so the period can be extended as much as 13 years. As a result, revenues and claims need to be forecast long into the future, making estimates of cost recovery difficult and subject to variance according to economic conditions and other factors. For this reason, Industry Canada updates its forecast and forecasting models on a regular basis to ensure they reflect the most recent experience.

Using a multivariate analysis of the claims received in a given month combined with statistical and econometric-based forecasting models, Industry Canada is able to project future claims²² against the forecast revenues to arrive at the cost recovery forecast for the program.

Findings

Table D-1 illustrates the current cost recovery forecast for CSBF loans made during the period 1999–2004 and for SBL loans made during the period 1995–99. It provides a summary of the revenue and expense streams associated with each of the annual cohorts. These gross forecasts are outlined in Table D-1.

In aggregate, for the CSBF Program (see Table D-1 below):

- Revenues (registration and administration fees) for the five years of loans are expected to reach approximately \$303 million.
- Expenses (claims) are expected to be approximately \$463 million for a net cost of \$160 million.
- Revenues are expected to offset expenses by 65.5 percent. This is over 5 percent higher than the expected percentage cost recovery for SBL loans made from 1995–1999.

Table D-1: Cost Recovery Forecast Summary: 1995–2004 SBL and CSBF Programs

(\$ Millions)		Revenues and Expenses				% Cost Recovery ¹	Net Cost / Loans (%)
Cohort	Loans	Reg Fees	Admin Fees	Claims	Net Cost		
1995–96	2243.2	44.4	82.7	-229.3	-102.2	55.4	-4.6
1996–97	2018.9	40.0	72.6	-184.2	-71.6	61.1	-3.5
1997–98	1977.3	39.2	67.4	-163.8	-57.3	65.0	-2.9
1998–99	1613.7	32.0	54.3	-141.8	-55.6	60.8	-3.4
SBL (1995–99)	7853.1	155.5	277.0	-719.2	-286.7	60.1	-3.7
1999–2000	1352.3	26.8	49.0	-112.6	-36.8	67.3	-2.7
2000–01	1159.0	22.9	43.4	-96.0	-29.6	69.2	-2.6
2001–02	899.4	17.8	33.3	-77.5	-26.4	66.0	-2.9
2002–03	959.9	19.0	34.7	-86.5	-32.8	62.0	-3.4
2003–04	1017.5	20.1	36.3	-90.8	-34.3	62.2	-3.4
CSBF (1999–2004)	5388.2	106.7	196.8	-463.3	-159.9	65.5	-3.0

¹ % Cost recovery: revenues (registration and administration fees) divided by expenses (claims).

22. *Forecasting expenses related to SBLA and CSBFA debt financing loans*, Dr. Allan Riding, Equinox Management Consultants Ltd., January 2005.

- From an overall loans portfolio perspective, the net cost to government is expected to average approximately 3 percent of the total loans made, which is an improvement over the average of 3.7 percent for loans made under the 1995–1999 SBL period.

Table D-2 provides the same summary of the revenues and expense streams associated with each of the 1995–2004 annual cohorts. This table takes into consideration the three- to five-year lag between when the revenues are received and when the expenses are paid (i.e. presented on a net present value [NPV] basis).

In aggregate, on an NPV basis:

- Revenues (registration and administration fees) for the five years of CSBF loans are expected to reach approximately \$274 million.
- Expenses (claims) are expected to be approximately \$388 million for a net cost of \$114 million over the term of the loans.

- On a percentage basis, revenues are expected to offset expenses by over 70.6 percent. This is 5 percent higher than the expected percentage cost recovery for SBL loans for the 1995–1999 period.
- From an overall loans portfolio perspective, the net cost to government is expected to average 2.1 percent of loans made, which is also an improvement over the average of 2.6 percent expected for SBL loans made during 1995–1999.

Conclusion

A comparison of the results for the last years of the SBL Program and the review period for the CSBF Program demonstrates that the program changes Parliament made in 1998 have worked to improve the program's cost recovery experience. Industry Canada will continue to update its forecasts and refine its forecasting models on the basis of the latest available data, to ensure appropriate monitoring of this program objective.

Table D-2: Cost Recovery Forecast Summary: 1995–2004 SBL and CSBF Programs (NPV¹ Basis)

(\$ Millions)		NPV Revenues and Expenses				% Cost Recovery ²	Net Cost / Loans (%)
Cohort	Loans	Reg Fees	Admin Fees	Claims	Net Cost		
1995–96	2243.2	43.1	72.2	-191.3	-76.0	60.3	-3.4
1996–97	2018.9	38.8	63.7	-154.0	-51.5	66.5	-2.6
1997–98	1977.3	38.0	59.2	-136.4	-39.2	71.3	-2.0
1998–99	1613.7	31.0	47.7	-119.1	-40.4	66.1	-2.5
SBL (1995–99)	7853.1	150.9	242.8	-600.8	-207.1	65.5	-2.6
1999–2000	1352.3	26.1	42.2	-94.8	-26.5	72.1	-2.0
2000–01	1159.0	22.4	37.6	-80.4	-20.5	74.5	-1.8
2001–02	899.4	17.4	28.8	-64.3	-18.1	71.8	-2.0
2002–03	959.9	18.5	29.9	-72.3	-23.8	67.0	-2.5
2003–04	1017.5	19.6	31.4	-76.2	-25.3	66.9	-2.5
CSBF (1999–2004)	5388.2	103.9	169.9	-388.0	-114.2	70.6	-2.1

¹ Net present value (discount rate = 5%)

² % Cost recovery: NPV revenues (registration and administration fees) divided by NPV expenses (claims).

Tableau D-2 : Sommaire des prévisions du recouvrement des coûts : Programmes PPE et FPPEC 1995-2004 (VAN¹)

(Millions de dollars)		Recettes et dépenses VAN				Coût net / Coût net /	
Années	Prêts	Frais d'entr.	Frais d'adm.	Indemn.	Coût net	% rec. des coûts	Prêts (%)
1995-96	2243,2	43,1	72,2	-191,3	-76,0	60,3	-3,4
1996-97	2018,9	38,8	63,7	-154,0	-51,5	66,5	-2,6
1997-98	1977,3	38,0	59,2	-136,4	-39,2	71,3	-2,0
1998-99	1613,7	31,0	47,7	-119,1	-40,4	66,1	-2,5
PPE (1995-99)	7853,1	150,9	242,8	-600,8	-207,1	65,5	-2,6
1999-2000	1352,3	26,1	42,2	-94,8	-26,5	72,1	-2,0
2000-01	1159,0	22,4	37,6	-80,4	-20,5	74,5	-1,8
2001-02	899,4	17,4	28,8	-64,3	-18,1	71,8	-2,0
2002-03	959,9	18,5	29,9	-72,3	-23,8	67,0	-2,5
2003-04	1017,5	19,6	31,4	-76,2	-25,3	66,9	-2,5
FPPEC (1999-2004)	5388,2	103,9	169,9	-388,0	-114,2	70,6	-2,1

¹ Valeur actualisée nette (taux d'escompte = 5 %).

² % de recouvrement des coûts : recettes VAN (frais d'enregistrement et d'administration) divisées par dépenses VAN (indemnités).

Conclusion

Lorsqu'on compare les résultats des dernières années du Programme PPE et ceux de la période à l'étude du Programme FPPEC, on constate que les changements apportés au Programme par le Parlement en 1998 ont réussi à améliorer

le recouvrement des coûts. Industrie Canada continuera de mettre à jour ses prévisions et de perfectionner ses modèles de prévision selon les dernières données existantes, afin d'assurer un examen approprié de cet objectif du Programme.

Tableau D-1 : Sommaire des prévisions du recouvrement des coûts : Programmes PPE et FPFC, 1995-2004

(Millions de dollars)		Recettes et dépenses					Coût net / Prêts (%)
Années	Prêts	Frais d'entr.	Frais d'adm.	Indemn.	Coût net	% de rec. des coûts	
1995-96	2243,2	44,4	82,7	-229,3	-102,2	55,4	-4,6
1996-97	2018,9	40,0	72,6	-184,2	-71,6	61,1	-3,5
1997-98	1977,3	39,2	67,4	-163,8	-57,3	65,0	-2,9
1998-99	1613,7	32,0	54,3	-141,8	-55,6	60,8	-3,4
PPE (1995-99)	7853,1	155,5	277,0	-719,2	-286,7	60,1	-3,7
1999-2000	1352,3	26,8	49,0	-112,6	-36,8	67,3	-2,7
2000-01	1159,0	22,9	43,4	-96,0	-29,6	69,2	-2,6
2001-02	899,4	17,8	33,3	-77,5	-26,4	66,0	-2,9
2002-03	959,9	19,0	34,7	-86,5	-32,8	62,0	-3,4
2003-04	1017,5	20,1	36,3	-90,8	-34,3	62,2	-3,4
FPFC (1999-2004)	5388,2	106,7	196,8	-463,3	-159,9	65,5	-3,0

¹ % de recouvrement des coûts : recettes (frais d'enregistrement et d'administration) divisées par dépenses (indemnités).

- Le tableau D-2 présente le même sommaire des flux de recettes et de dépenses associés à chacune des années, de 1995-2004. Ce tableau prend en considération l'écart de trois à cinq ans entre la réception des recettes et le paiement des dépenses (c.-à-d., VAN).

Dans l'ensemble, selon la VAN :

- Les recettes (frais d'enregistrement et d'administration) durant les cinq ans des prêts devraient atteindre environ 274 millions de dollars.
- Les dépenses (demandes d'indemnisation) devraient se chiffrer à environ 388 millions de dollars, un coût net de 114 millions de dollars pour toute la durée des prêts.
- Exprimées en pourcentage, les recettes devraient contrebalancer les dépenses par un taux de plus de 70,6 %. Ce taux est supérieur de 5 % au pourcentage de recouvrement des coûts prévu pour les prêts du Programme PPE accordés durant la période de 1995-1999.

Constatations

Le tableau D-1 illustre la prévision actuelle de recouvrement des coûts des prêts accordés dans le cadre du Programme FPFC durant la période de 1999-2004 et des prêts accordés dans le cadre du Programme PPE durant la période de 1995-1999. Il présente un sommaire des flux de recettes et de dépenses associées à chacune des années. Ces prévisions brutes sont indiquées au tableau D-1.

Dans l'ensemble, en ce qui concerne le Programme FPFC (voir le tableau D-1 ci-dessous) :

- Les recettes (frais d'enregistrement et d'administration) durant les cinq ans des prêts devraient atteindre environ 303 millions de dollars.
- Les dépenses (demandes d'indemnisation) devraient se chiffrer à environ 463 millions de dollars, un coût net de 160 millions de dollars.
- Les recettes devraient contrebalancer les dépenses de 65,5 %. Ce taux est supérieur de 5 % au pourcentage de recouvrement des coûts prévu pour les prêts du Programme PPE accordés durant la période de 1995-1999.
- Du point de vue du portefeuille général des prêts, le coût net pour le gouvernement devrait se chiffrer, en moyenne, à environ 3 % du total des prêts accordés, ce qui constitue une amélioration par rapport à la moyenne de 3,7 % des prêts accordés dans le cadre du Programme PPE durant la période de 1995-1999.

Méthodologie

La prévision des recettes et des coûts de programme est une tâche complexe. Tout d'abord, il faut près de quatre ans pour accumuler des données suffisantes sur les risques de prêts et les comportements des prêteurs à partir d'un changement de paramètre. C'est un facteur essentiel pour tout modèle de prévision. Deuxièmement, le modèle de recouvrement des coûts doit comprendre la durée complète de tous les prêts accordés dans une année donnée, ce qui peut s'étendre jusqu'à dix ans. Troisièmement, il existe un laps de temps considérable entre la réception des recettes et le paiement des demandes d'indemnisation. Enfin, il faut jusqu'à trois ans après un défaut de paiement avant que les prêteurs déposent une demande d'indemnisation des pertes; c'est donc dire que la période peut s'étendre jusqu'à treize ans. Par conséquent, il faut une prévision à long terme des recettes et des demandes d'indemnisation, d'où la difficulté d'estimer le recouvrement des coûts qui peut varier selon les conditions économiques et d'autres facteurs. C'est pourquoi Industrie Canada met régulièrement à jour ses prévisions et ses modèles de prévision afin qu'ils reflètent la plus récente situation.

Au moyen d'une analyse à variables multiples des demandes d'indemnisation reçues dans un mois donné, conjuguée aux modèles de prévision statistique et économétrique, Industrie Canada est en mesure de prévoir les demandes d'indemnisation par rapport aux recettes afin d'obtenir une prévision du recouvrement des coûts du Programme.

Au cours de la période à l'étude, les prêts destinés à l'achat de matériel, qui représentent 71 % des demandes d'indemnisation, ont diminué de 62 % à 54 % en proportion de la valeur du portefeuille des prêts.

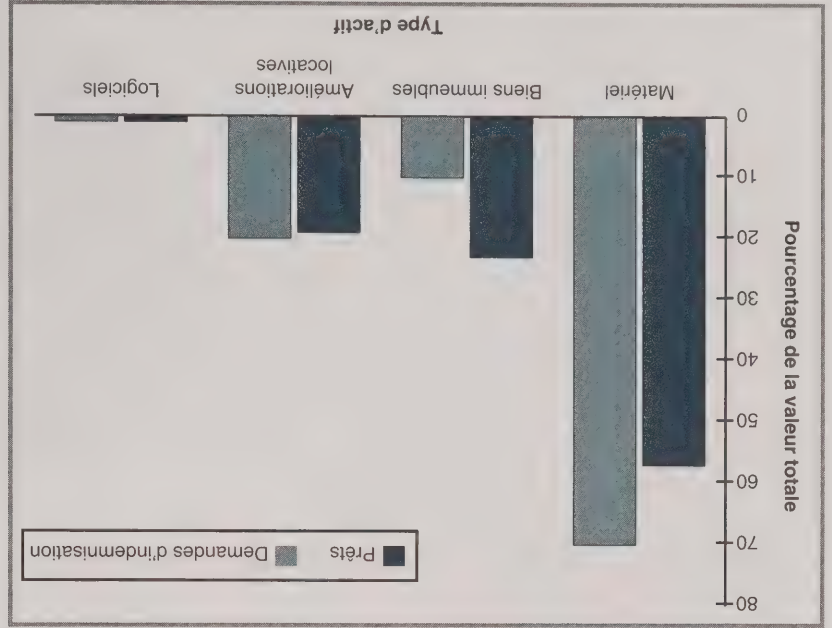


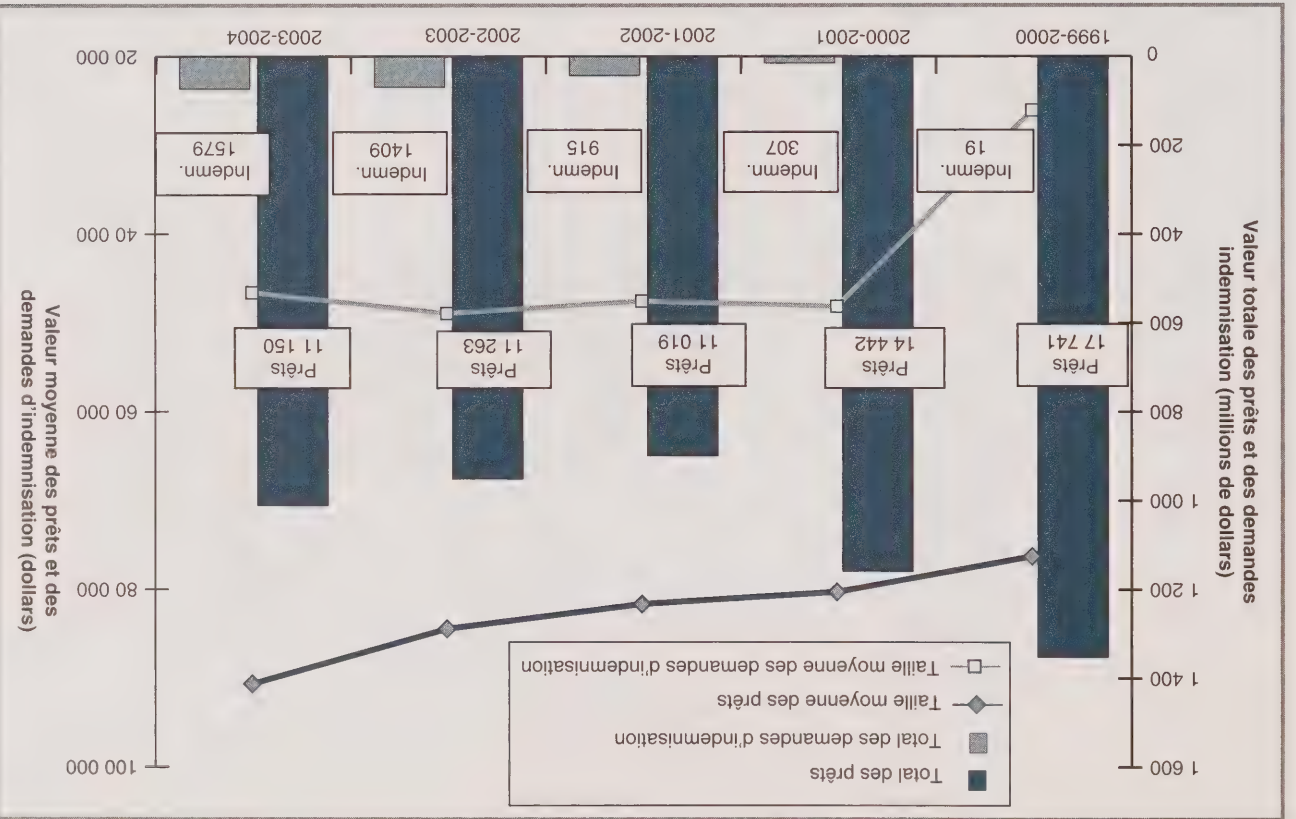
Figure C-4 : Pourcentage de la valeur totale des prêts et des demandes d'indemnisation du Programme FPFC selon le type d'actif, 1999-2004

Quatre secteurs industriels représentent 56 % de la valeur des prêts et 66 % de la valeur des demandes d'indemnisation.



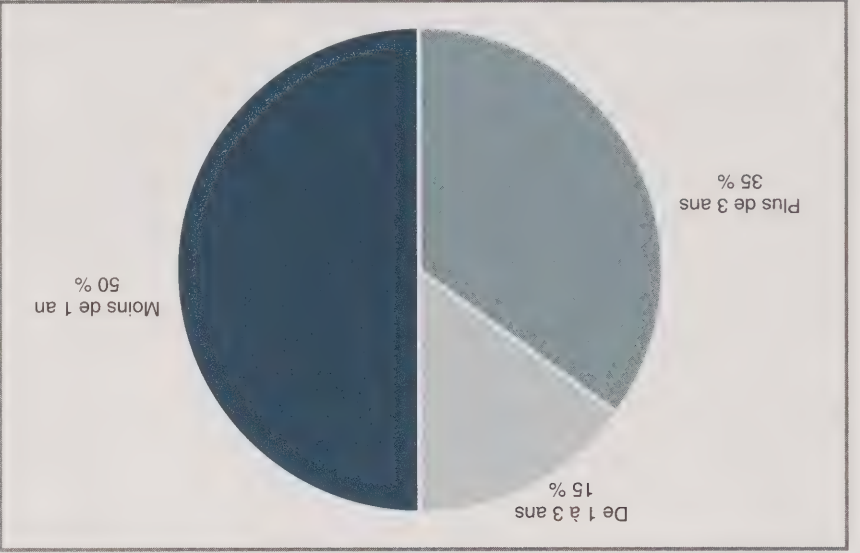
Figure C-3 : Pourcentage de la valeur totale des prêts et des demandes d'indemnisation du Programme FPFC selon le secteur industriel, 1999-2004

Figure C-1 : Nombre et valeur des prêts et des demandes d'indemnisation du Programme FPFC, 1999-2004



L'activité d'emprunt du Programme FPFC s'est stabilisée à environ 11 000 prêts, pour une valeur de 1 milliard de dollars annuellement, après une baisse de 26 %.

Figure C-2 : Pourcentage des prêts du Programme FPFC selon l'âge des entreprises, 1999-2004



La moitié des prêts du Programme FPFC étaient destinés aux entreprises en démarrage et aux entreprises âgées de moins d'un an.

Appendice B — Principaux paramètres du Programme de financement des petites entreprises du Canada

Admissibilité de l'emprunteur :

Pour que le Programme soit axé sur les petites entreprises, seules celles dont les ventes annuelles ne dépassent pas 5 millions de dollars peuvent bénéficier du Programme²¹.

Ratio de partage des pertes :

Le gouvernement du Canada partage les pertes admissibles après la réalisation d'une garantie. Il prend à sa charge 85 % des pertes admissibles sur les prêts ou contrats de location-acquisition en souffrance. Les prêteurs sont responsables des 15 % restants.

Plafond des demandes

d'indemnisation :

Chaque prêteur a un compte distinct pour les prêts enregistrés. L'obligation du gouvernement du Canada envers un prêteur consiste à régler les demandes d'indemnisation admissibles (c'est-à-dire 85 % des pertes admissibles) pour les prêts en souffrance, jusqu'à concurrence de 90 % de la première tranche de 250 000 \$ des prêts enregistrés, de 50 % de la tranche suivante de 250 000 \$ et de 10 % des montants en sus de 500 000 \$.

Types d'actifs financés :

Les prêts doivent servir à financer : 1) l'achat d'améliorations locatives, de matériel, de logiciels ou de biens immeubles; 2) l'amélioration de matériel et de biens immeubles; 3) les droits d'enregistrement au Programme.

Pourcentage du coût des actifs accepté

pour le financement :

Le financement offert sous forme de prêts ne peut dépasser 90 % du coût des actifs visés.

Droits et frais :

Des droits correspondant à 2 % du montant financé sont versés au moment de l'enregistrement. Ils peuvent être inclus dans le prêt accordé sous le régime du Programme FPFC. En outre, le prêteur doit payer des frais d'administration annuels de 1,25 % sur le solde impayé du prêt. Il peut faire payer ces montants à l'emprunteur, mais seulement en les incluant dans le taux d'intérêt demandé.

Taux d'intérêt maximal :

Le taux variable maximal correspond au taux préférentiel pratiqué par le prêteur, majoré de 3 % (y compris les frais d'administration annuels de 1,25 %). Le taux fixe maximal correspond au taux hypothécaire résidentiel pratiqué par le prêteur, majoré de 3 % (y compris les frais d'administration annuels de 1,25 %).

Montant du financement maximal :

La valeur des prêts en cours, qui sont consentis à un emprunteur sous le régime du Programme FPFC et du Programme de prêts aux petites entreprises, ne peut dépasser 250 000 \$.

Appendice A — Recherches ayant servi à l'examen détaillé de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada

Évaluation du Programme

Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada, Rapport final, BearingtonPoint, novembre 2004.

Incidence économique et avantages

Étude longitudinale de l'incidence économique du Programme de financement des petites entreprises du Canada (FPEC), Statistique Canada, janvier 2005.

L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, volume 1 : Aperçu à partir des données du PRRF-PME, Equinox Management Consultants Limited, décembre 2003.

L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, volume 2 : conclusions des entrevues alignées, Equinox Management Consultants Limited, février 2004.

L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC, volume 3 : résultats des données du sondage, Equinox Management Consultants Limited, mars 2004.

Examen des méthodes : Examen des études de l'effet d'accroissement des programmes de prêts pour la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada, Conférence Board du Canada, mai 2003.

Étude des répercussions sur l'emploi de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada, Compas Inc., mars 2002.

Analyse documentaire des meilleures méthodes utilisées dans les études sur l'emploi, Ted R. Heidrick, John W. Kramers et Rosa Spadavecchia, mars 2001.

Recouvrement des coûts

Forecasting Expenses Related to SBLA and CSBFA Debt Financing Loans, Dr. Allan Riding, janvier 2005.

Prévisions des coûts liés aux prêts accordés en vertu de la LPPE et la LFPEC, Equinox Management Consultants Limited, juillet 2003.

LPPE et LFPEC : Historique des demandes d'indemnisation et des coûts, Equinox Management Consultants Limited, mars 2003.

Discussions et sondages avec les parties intéressées

Discussions de l'administration des prêts aux petites entreprises du Canada avec les institutions financières, Heron & Company, juin 2004.

Enquête sur les connaissances et la satisfaction des prêteurs, Circum Network Inc., juin 2004.

Examen sur site de la LFPEC : Rapport sur les constatations, Industrie Canada (Administration des prêts aux petites entreprises), août 2003.

Loi sur le financement des petites entreprises du Canada, Baisse du recours aux prêts FPEC, Compas Inc., janvier 2002.

Prêter main-forte aux petites entreprises — Comment la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada favorise la réussite des entreprises, Nicole Baer Communications, décembre 2001.

Sondage sur la notoriété de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada, Compas Inc., avril 2001.

financement nécessaire aux petites entreprises. Bien que certaines mesures initiales aient déjà été prises, comme la tenue de réunions régulières avec les principaux prêteurs, les changements

6. Conclusions et orientations

- Devrait-on élargir la portée du Programme aux nouveaux types de financement des petites entreprises? En particulier, les fonds de roulement devraient-ils être admissibles au financement dans le cadre du Programme?
 - Compte tenu de l'importance des entreprises d'économie sociale pour les collectivités qu'elles desservent, comment peut-on adapter le Programme à leurs besoins de financement particuliers?
- Comme on l'a mentionné précédemment, il faut procéder, dans tous les cas, à la modernisation du Programme en vue de réduire le fardeau administratif des prêteurs qui l'utilisent. La portée et l'échéance des changements nécessaires seront déterminées selon les modifications recommandées dans le cadre des consultations susmentionnées.

L'examen détaillé a démontré que le Programme demeurerait un mécanisme efficace qui réussit à faciliter le financement par emprunt reposant sur l'actif des petites entreprises. Le Programme est passé vers un recouvrement des coûts plus important, quoique partiel, tout en accordant des milliards de dollars sous forme de nouveau financement afin d'aider les petites entreprises à faire progresser l'économie canadienne.

On s'est demandé si le Programme pouvait atteindre un plein recouvrement des coûts tout en maintenant un niveau « raisonnable » d'effet d'accroissement des prêts. Parallèlement, on a affirmé qu'un plus grand recouvrement des coûts était possible²⁰. À cet égard, la question fondamentale consiste toutefois à déterminer si les modifications apportées risquent de décourager le recours au Programme, au point où les avantages économiques ratés pourraient l'emporter sur les économies de coûts du gouvernement.

Industrie Canada tiendra des consultations à ce sujet avec la collectivité des petites entreprises, les représentants des institutions financières et les autres parties intéressées en vue de déterminer la façon dont on pourrait améliorer le Programme FPFC et le rendre encore plus populaire. Voici les questions qui se posent :

- Les paramètres actuels du Programme sont-ils optimaux quant au besoin d'accès au financement des petites entreprises et à l'évolution des conditions du marché?
- Le gouvernement devrait-il chercher à réaliser un plus grand recouvrement des coûts dans le cadre du Programme et, dans l'affirmative, de quelle manière?

Le Programme FPFC a atteint un niveau élevé d'effet d'accroissement dans le cadre de ces paramètres. Les enquêtes démontrent que 50 % des prêts FPFC ont été accordés dans des circonstances où les emprunteurs n'auraient été admissibles à aucun autre prêt¹⁹. De plus, environ 27 % des prêts FPFC ont permis aux petites entreprises d'obtenir un prêt plus important que ce qui aurait été approuvé autrement, et 62 % des prêts étaient plus avantageux pour les emprunteurs comparativement au financement conventionnel existant sur les marchés. Dans ce dernier cas, par exemple, le prêt était accordé avec des modalités plus favorables ou encore, favorisait une relation de travail souhaitable entre une entreprise et une institution prêteuse. Parmi les entreprises interrogées dans le cadre de cette recherche, 55 % ont indiqué que le prêt FPFC les avait aidées à démarrer leur entreprise, 35 % qu'elles étaient en mesure d'exploiter leurs activités plus efficacement et 30 % que le prêt FPFC leur avait permis de croître.

Dans l'ensemble, entre 75 et 80 % des prêts du Programme FPFC n'auraient pu être accordés ou auraient été accordés à des montants inférieurs ou à des conditions moins avantageuses.

Recouvrement des coûts

Le Programme FPFC a procuré des avantages dans le contexte d'un recouvrement accru des coûts. Toutefois, selon sa structure actuelle, le Programme risque de ne pas recouvrer entièrement ses coûts.

En fait, les prévisions élaborées par Industrie Canada à ce sujet donnent à croire que les prêts accordés durant les cinq premières années du Programme pourraient se traduire par une perte de 1 14 millions de dollars selon la valeur actualisée nette (VAN). Ces prévisions visent à déterminer la valeur des demandes d'indemnisation à partir des pertes sur prêts sur une période de 10 ans suivant l'année à laquelle les prêts sont accordés, moins les recettes tirées des frais d'enregistrement et d'administration payés par les prêteurs et les emprunteurs à l'État.

Le Programme FPFC doit se moderniser afin que le partenariat avec les institutions prêteuses se poursuive en vue de fournir l'accès au

Les mesures de modernisation suggérées par les prêteurs comprennent la réduction du fardeau de la réglementation, l'utilisation accrue des technologies de l'information, l'amélioration du potentiel de revenus, la flexibilité accrue du Programme dans l'examen des demandes d'indemnisation et l'amélioration des communications.

5.4 Administration du Programme

Le niveau du recouvrement des coûts a augmenté par rapport aux quatre dernières années du Programme PPF. Pour les prêts accordés entre 1995-1999, on prévoit que les coûts VAN devraient totaliser 207 millions de dollars sur un total de prêts de 7,85 milliards de dollars, ce qui représente un coût net pour le gouvernement de 2,6 % (en pourcentage du total des prêts). Durant les cinq premières années du Programme FPFC, le coût VAN prévu se chiffre à 1 14 millions de dollars sur des prêts d'une valeur de 5,4 milliards de dollars, ce qui représente un coût net de 2,1 % (en pourcentage du total des prêts). L'appendice D offre une comparaison détaillée du recouvrement des coûts dans le cadre des deux programmes.

Vu la baisse des prêts durant les premières années du Programme FPFC, on a mené un certain nombre d'études et de discussions avec les prêteurs, afin de déterminer les causes de cette baisse. Entre autres facteurs, les prêteurs interrogés ont mentionné la conception du Programme et le fardeau administratif. D'après les prêteurs, certaines exigences du Programme, par exemple les règles de collecte et de conservation des factures de chaque prêt ou celles qui interdisent les frais de service, ne correspondent pas aux pratiques de prêts de plus en plus automatisées ni à l'environnement concurrentiel dans lequel les prêteurs fonctionnent. Ceux-ci sont également exaspérés du fait qu'on pouvait refuser les demandes d'indemnisation pour pertes (surtout dans le cadre de l'ancien Programme PPF) à cause d'erreurs minimes ou de points de détail.

(58 %). D'autre part, la valeur des demandes d'indemnisation, exprimée en pourcentage, des prêts destinés aux améliorations locatives — qui, tout comme le fonds de roulement, offrent peu de garantie de réalisation — était assez comparable à la part de la valeur totale des prêts de cette catégorie — 20 % par rapport à 19 %.

Autres avantages économiques

Le Programme a apporté de grands bienfaits concernant la création et le maintien d'emplois. Les prêts accordés dans le cadre du Programme FPEC ont créé environ deux emplois par prêt¹⁵ pour un nombre estimatif d'emplois nets créés d'environ 110 000 durant la période. On ignore les incidences supplémentaires en matière d'emplois indirects (liés aux fournisseurs) et induits (liés à la réutilisation des dépenses), de même que les incidences sur le déplacement des emplois.

Une étude d'incidence économique, menée par Statistique Canada, a comparé les emprunteurs du Programme FPEC à des entreprises similaires qui n'étaient pas des clients du Programme FPEC. Cette étude fait état des avantages du Programme tant pour les utilisateurs que pour l'économie canadienne. Elle démontre que dans les industries, les régions et les entreprises de diverses tailles, les emprunteurs FPEC affichent une croissance d'emploi plus élevée que les autres entreprises.

De plus, les emprunteurs FPEC :

- affichent une croissance des ventes supérieure à celle des autres entreprises (43 % de plus que les autres entreprises sur la période d'étude de quatre ans);
- ont augmenté les versements de TPS nette comparativement aux autres entreprises (20 % de plus);
- ont des bénéfices d'exploitation supérieurs à ceux des autres entreprises (13 500 \$ de plus que les autres entreprises sur la période d'étude de quatre ans);

- ont affiché des taux de survie supérieurs de 10 à 20 % par rapport aux autres entreprises¹⁶.
- L'appendice C offre un aperçu plus détaillé des activités des cinq premières années du Programme FPEC, y compris des schémas et des graphiques.

5.3 Effet d'accroissement et recouvrement des coûts

Le défi principal auquel fait face le Programme FPEC consiste toujours, d'une part, à appuyer de façon appropriée l'accès des petites et souvent jeunes entreprises au financement qui, selon toute vraisemblance, ne pourraient pas en obtenir autrement et, d'autre part, à recouvrer ses coûts. Dans un rapport de 1997 sur le Programme PPE, le vérificateur général du Canada avait indiqué que les deux objectifs visant à accroître la disponibilité des prêts à des taux raisonnables et à recouvrer tous les coûts nécessitaient une analyse soignée. Il suggérait, entre autres, d'étudier attentivement dans quelle mesure ces deux objectifs pouvaient être réalisés simultanément et doutait qu'il soit possible de réaliser le plein recouvrement des coûts sous les paramètres actuels du Programme¹⁷.

Le rapport du vérificateur général a alimenté les délibérations du Parlement sur l'élaboration de la LFPEC. Bien qu'on ait autorisé les projets-pilotes de contrats de location-acquisition ainsi que l'élargissement du Programme au secteur bénévole¹⁸, les paramètres du Programme étaient restés les mêmes. La responsabilité éventuelle de l'état envers les prêteurs du Programme FPEC a été plafonnée selon une formule de portion décroissante basée sur la valeur des prêts que chaque prêteur enregistre dans le cadre du Programme. On a renforcé les mesures relatives à la diligence raisonnable et à la conformité aux règles administratives du Programme FPEC afin de réduire les risques et les coûts du portefeuille.

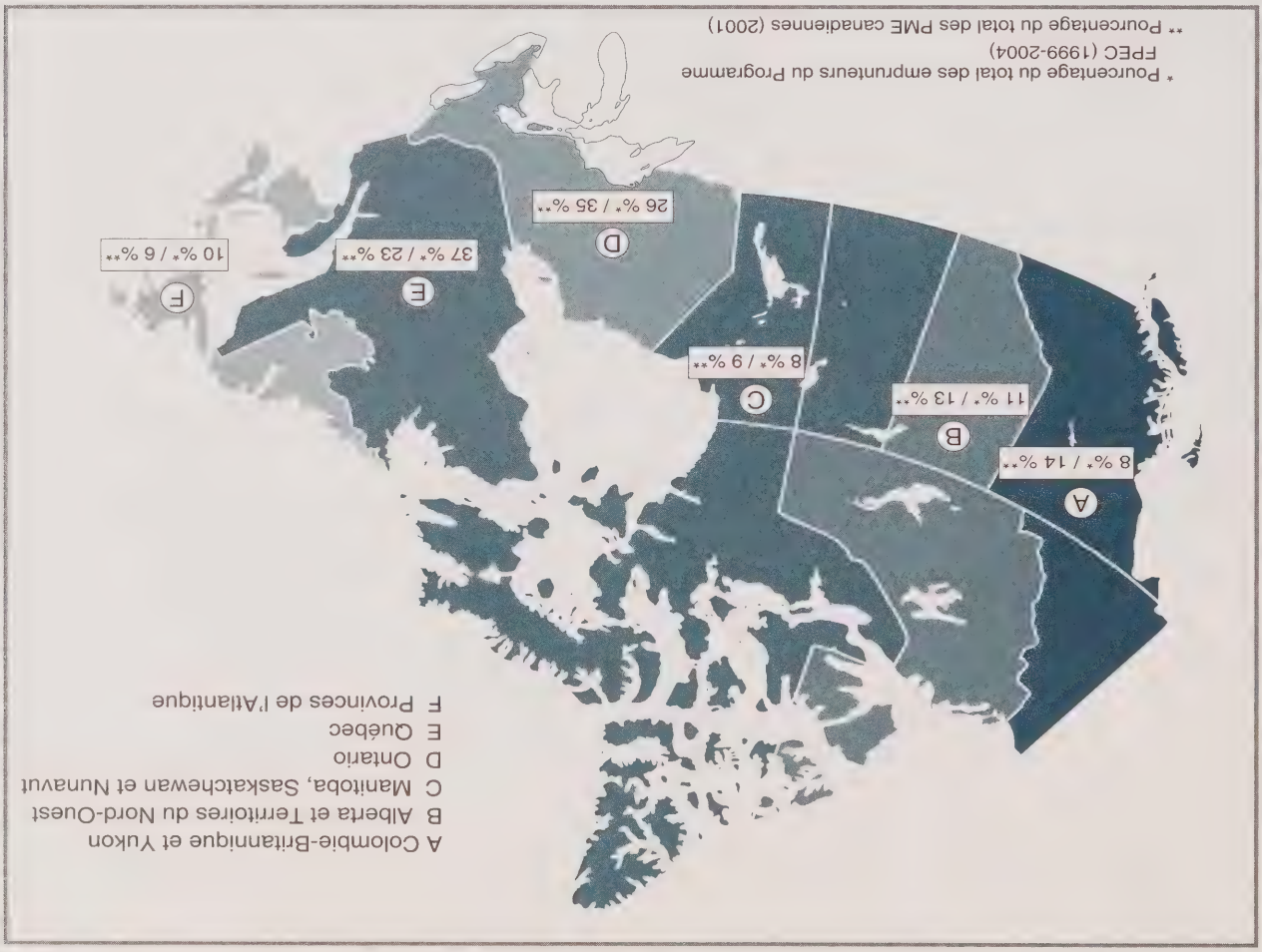
15. Estimation d'Industrie Canada basée sur le rapport *Etude longitudinale de l'incidence économique du Programme de financement des petites entreprises du Canada* (FPEC), Statistique Canada, 2005.

16. *Etude longitudinale de l'incidence économique du Programme de financement des petites entreprises du Canada* (FPEC), Statistique Canada, 2005.

17. Dans un rapport d'étape de 2002, le vérificateur général a réitéré sa préoccupation quant à savoir si l'objectif de recouvrement des coûts serait atteint. Il était jugé impératif pour Industrie Canada d'élaborer un meilleur modèle pour prévoir le rendement financier du Programme FPEC.

18. Un projet-pilote de contrat de location-acquisition avait été présenté, mais il dépassait la portée du présent examen. Les consultations avec le secteur bénévole attestent que le financement par emprunt dans le cadre de la LFPEC ne convenait pas aux besoins en financement de ce secteur.

Figure 3 : Répartition en pourcentage des emprunteurs du Programme FPFC (1999-2004) par rapport à la population canadienne des PME par région (2001)



Le Programme a facilité le financement des petites entreprises dans l'ensemble des provinces et des territoires. La figure 3 compare la population des emprunteurs FPFC (1999-2004) à la population générale des PME (en 2001). Elle montre que dans certaines régions, la part des emprunteurs est assez proche de la part des PME situées dans cette région (par exemple, au Manitoba, en Saskatchewan et au Nunavut). Ailleurs, la part des emprunteurs dépasse la part des PME dans la région et vice versa (par exemple, en Ontario et au Québec). Environ le tiers des emprunteurs FPFC étaient situés en région rurale¹³.

Le Programme FPFC est axé sur la demande et ne cible pas une région ou un secteur en particulier. À ce titre, ces écarts régionaux dans l'utilisation du Programme reflètent les choix faits par les prêteurs et les emprunteurs.

Les prêts du Programme FPFC ont aidé à financer l'achat de matériel (58 % de la valeur totale du crédit sur cinq ans), la rénovation de biens immeubles (23 %) et les améliorations locales (19 %). Bien qu'ils aient aussi permis de libérer un certain financement pour le fonds de roulement, ce type de financement n'est pas directement appuyé par le Programme FPFC (c'est-à-dire que le financement du fonds de roulement n'est pas une catégorie de prêt admissible). À l'époque de l'adoption de la LFPEC, la plupart des parties intéressées avaient jugé que l'élargissement du Programme au fonds de roulement risquerait de nuire au recouvrement des coûts¹⁴. D'après l'expérience du Programme FPFC, cette préoccupation pourrait être injustifiée, car les prêts destinés à l'achat de matériel représentaient 71 % de la valeur des demandes d'indemnisation, soit un taux nettement plus élevé que pourrait le faire croire leur part de la valeur totale des prêts

13. Étude longitudinale de l'incidence économique du Programme de financement des petites entreprises du Canada (FPFC), Statistique Canada, 2005.
 14. L'accès des petites entreprises au financement : s'adapter à l'évolution des besoins, Industrie Canada, 1998.

5. Examen du rendement

5.1 Approche

Industrie Canada a fait ou commandé des recherches et des analyses internes afin de guider l'examen du Programme FPFC. On peut les regrouper dans les catégories suivantes :

- *Évaluation du Programme.* Une évaluation indépendante du Programme, sous la direction d'un comité des secteurs public et privé, a été réalisée selon le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats que le Conseil du Trésor recommande d'utiliser pour évaluer les principaux programmes ainsi que les politiques et initiatives majeures. Le Cadre a déterminé les principaux points à évaluer, notamment le bien-fondé du Programme, l'effet d'accroissement, le recouvrement des coûts, l'emploi ainsi que l'efficacité du Programme.

- *Incidences économiques et avantages.* Des études ont été menées sur l'effet d'accroissement du Programme, y compris sur les pratiques exemplaires au chapitre des méthodologies utilisées pour les estimations du Programme. On a examiné les incidences sur l'emploi et effectué une étude d'incidence économique longitudinale sur les emprunteurs FPFC.
- *Recouvrement des coûts.* On a comparé l'emprunt, les défauts de paiement et les demandes d'indemnisation des emprunteurs dans le cadre des Programmes PPE et FPFC. Les prévisions de recouvrement des coûts ont été élaborées d'après divers modèles statistiques et mis à jour ultérieurement selon la plus récente information.
- *Discussions et sondages avec les parties intéressées.* On a tenu des réunions avec des représentants d'institutions financières afin de discuter du travail effectué dans le cadre du Programme et des améliorations possibles à apporter. On a effectué des sondages sur la sensibilisation et la satisfaction des prêteurs et des emprunteurs, ainsi qu'un

5.2 Activités du Programme

sondage auprès des prêteurs sur l'utilisation des prêts FPFC. Les rapports de recherche figurent à l'appendice A, et un examen sommaire de ceux-ci se trouve sur le Web (www.strategie.gc.ca/recherchepe/lfpfc).

Entre 1999-2000 et 2003-2004, le Programme FPFC a appuyé des prêts d'environ 5,4 milliards de dollars à l'intention de 66 000 petites entreprises. La taille moyenne d'un prêt était de 82 000 \$. Le volume annuel de prêts a diminué de 26 % durant cette période; il est passé d'environ 1,35 milliard de dollars en 1999-2000 à environ 1 milliard en 2003-2004. Le nombre de prêts a diminué proportionnellement plus, de 18 000 à 11 000, soit de 39 %. Par conséquent, la taille moyenne annuelle des prêts a augmenté, de 76 000 \$ en 1999-2000 à 90 000 \$ en 2003-2004¹¹.

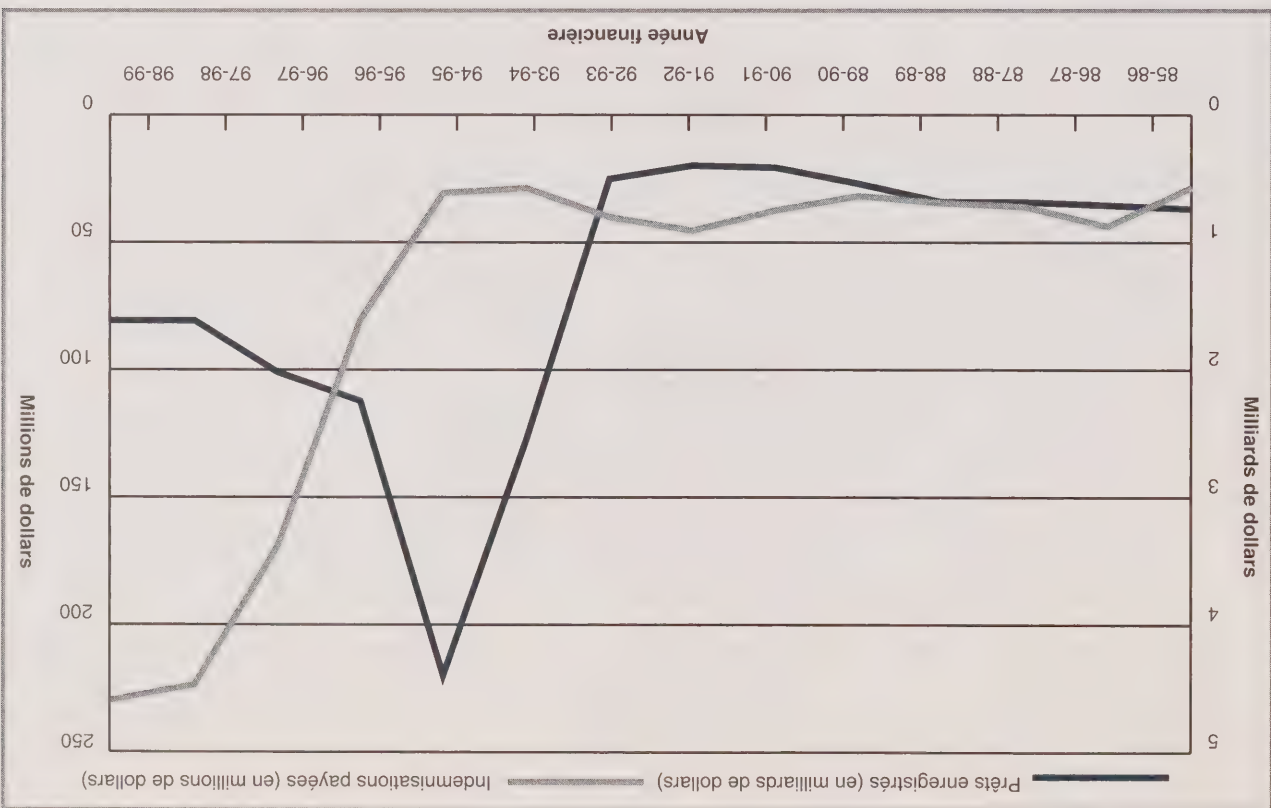
Parmi les raisons qui expliquent la réduction du volume des prêts, on compte la baisse de la demande de financement par emprunt durant les cinq dernières années¹², l'utilisation accrue par les petites entreprises des marges de crédit commerciales flexibles et des cartes de crédit à forte intensité de recherche et de développement qui utilisent des sources de financement autres que l'emprunt reposant sur l'actif et enfin, le fardeau administratif imposé aux prêteurs et emprunteurs qui utilisent le Programme.

Les entreprises en démarrage qui existent depuis moins d'un an représentent 50 % du nombre total des prêts FPFC sur cinq ans et 57 % de leur valeur, comparativement à 40 % et à 46 % durant les quatre dernières années du Programme PPE. Étant donné les grandes difficultés (traitées précédemment à la section 3) éprouvées par les entreprises en démarrage à obtenir un financement (car elles n'ont ni les garanties ou l'expérience qui les rendraient solvables), ce résultat démontre la valeur de l'effet d'accroissement dans le cadre du Programme FPFC.

11. La taille moyenne des prêts en 2003-2004 se chiffrait à environ 85 000 \$ en dollars de 1999-2000. Par conséquent, une partie de la hausse dans la taille moyenne des prêts est aussi attribuable à l'inflation.

12. Le financement des petites et moyennes entreprises au Canada, 2003, Industrie Canada, 2005.

Figure 2 : Changements dans les prêts et les demandes d'indemnisation du Programme PPE de 1985-1986 à 1998-1999



4.2 Objectifs du Programme

L'objectif de la LFPEC consiste à rendre le financement plus accessible aux petites entreprises. C'est ce qu'on entend par *l'effet d'accroissement* qui survient lorsque les prêts fournis dans le cadre du Programme n'auraient pas été accordés autrement ou l'auraient été à des conditions moins favorables, en l'absence du Programme.

Vers le milieu des années 1990, la hausse prononcée des prêts et des demandes d'indemnisation pour les pertes sur prêts a entraîné l'établissement de l'autre objectif du Programme, à savoir le *recouvrement des coûts*¹⁰. Celui-ci se réalise lorsque les recettes tirées des frais payés pour les prêts dans une année donnée sont égales ou supérieures au total des indemnisations payées pour les pertes sur ces prêts au cours de leur durée, jusqu'à concurrence de dix ans.

4.3 Paramètres du Programme

Aujourd'hui, les principaux paramètres du Programme FPEC sont identiques à ceux qui

étaient en vigueur lors de la révocation de la LPPE. Ils sont interreliés, c'est-à-dire que la modification de l'un peut avoir un effet sur les autres. De plus, la modification des paramètres peut se répercuter sur l'effet d'accroissement et sur le recouvrement des coûts, les deux objectifs du Programme, qu'il faut parfois pondérer.

Les paramètres actuels du Programme figurent à l'appendice B. Il faut noter que la Loi ne s'applique qu'aux petites entreprises à but lucratif. Cette définition des petites entreprises exclut donc les entreprises à but non lucratif et, à ce titre, peut exclure certaines entreprises dans l'économie sociale qui fonctionnent comme une entreprise mais gèrent leurs opérations et versent leurs excédents dans des projets sociaux et communautaires. Comme la politique gouvernementale actuelle intègre l'économie sociale à un large éventail de programmes offerts aux petites entreprises, les besoins de ce secteur qui sont reliés à la LFPEC sont à l'étude.

10. Le recouvrement des coûts ne comprend pas les coûts de fonctionnement d'Industrie Canada (environ 3 millions de dollars par année) associés à l'administration du Programme.

8. *L'accès des petites entreprises au financement : s'adapter à l'évolution des besoins*, publication d'Industrie Canada préparée conjointement à l'examen parlementaire de 1998 de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, 1998.

9. *Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, BearingPoint, 2004.

4. Aperçu de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada

Le pays au moyen de plus de 15 000 points de service exploités par les institutions financières du secteur privé. Au moment de sa mise en application, on considèrerait que la LFPEC correspondait tout à fait aux besoins des petites entreprises et qu'il était, dans l'ensemble, un mécanisme efficace, efficace et simple pour aider les petites entreprises naissantes ou établies⁸ à obtenir un financement par emprunt. On a ultérieurement confirmé qu'il n'existait aucune autre solution de rechange attrayante à un programme de financement des petites entreprises similaire au Programme FPEC, et qu'il y avait un chevauchement minimal entre le Programme et les autres initiatives fédérales destinées à appuyer l'accès des petites entreprises⁹ au financement.

La Loi sur le financement des petites entreprises

du Canada vise à « accroître la disponibilité

du financement de l'établissement, de

l'agrandissement, de la modernisation et de

l'amélioration des petites entreprises ».

Elle a reçu la sanction royale le 10 décembre 1998

et s'applique aux prêts accordés après

le 31 mars 1999.

4.1 Historique du Programme

En comptant le Programme PPE et les cinq

premières années du Programme FPEC, le Canada

a près de 45 ans d'expérience en matière d'aide au

financement par emprunt des petites entreprises,

par l'entremise d'un partenariat innovateur entre

les secteurs public et privé. Le Programme a permis

l'établissement et la croissance d'environ un

demi-million d'entreprises canadiennes qui ont

reçu un financement total de 30 milliards de

dollars du secteur privé.

Les petites entreprises qui cherchent à obtenir un

prêt dans le cadre du Programme ont toujours dû

faire une demande directement à une institution

financière approuvée ou désignée, telle qu'une

banque à charte, une société de fiducie, une caisse

populaire ou une coopérative de crédit.

Les institutions prêteuses évaluent la solvabilité

d'un requérant avec le même soin qu'elles

appliquent à toute autre demande de prêt.

Si l'institution prêteuse accepte d'accorder un

crédit, le prêteur peut choisir d'enregistrer le prêt

auprès d'Industrie Canada qui a la responsabilité

d'accepter l'enregistrement du prêteur, à condition

que celui-ci respecte les exigences d'admissibilité

prescrites par la Loi. Lorsqu'un prêt enregistré

En réponse à la récession du début des années 1990, les paramètres du Programme ont considérablement été élargis. Par exemple, on a augmenté le ratio de partage des pertes du gouvernement de 85 à 90 %, ce qui a produit une croissance importante dans les activités du Programme entre 1993-1994 et 1994-1995. Les prêts ont augmenté d'une norme d'environ 500 millions de dollars par année à un sommet de 4,4 milliards de dollars en 1994-1995, date à laquelle certains changements ont été annulés en vue de procéder au recouvrement des coûts du Programme. Cet épisode s'est avéré coûteux pour le gouvernement, car la valeur totale des demandes d'indemnisation a culminé à 230 millions de dollars en 1998-1999. La figure 2 illustre la relation entre les changements apportés au Programme et la croissance des demandes d'indemnisation jusqu'à la fin de 1998-1999, lorsque la LFPEC a été abrogée.

également pris des mesures pour accélérer les décisions de crédit grâce à l'application de la technologie de l'information. Le système de notation appelé « le credit scoring » permet aux prêteurs institutionnels de réduire les coûts de transaction des prêts à volume élevé et de faible valeur, ce qui permet d'accroître le nombre de petites entreprises clientes qui peuvent bénéficier du crédit.

3.2 Défis en matière de financement

Certains types d'entreprises représentent un plus grand risque pour les prêteurs et les investisseurs que d'autres. Mentionnons les entreprises en démarrage, qui ne comptent presque aucun antécédent en matière de crédit, et les entreprises qui ont peu de biens pour garantir un prêt. De plus, les entreprises qui se lancent dans le développement de nouveaux produits et services peuvent rencontrer des prêteurs ou des investisseurs qui ont relativement peu de connaissances du secteur et donc, y voient des risques élevés. Ces facteurs et bien d'autres permettent d'expliquer la raison pour laquelle seulement 29 % des entreprises en démarrage en 2000 ont été financées par un prêt commercial ou une marge de crédit auprès d'une institution financière, comparativement à 49 % des entreprises établies⁵.

La taille de l'entreprise est également un facteur déterminant dans le profil de financement d'une entreprise — tant les petites entreprises en démarrage que les petites entreprises établies ont davantage recours au financement non institutionnalisé, y compris des prêts auprès de proches, que les autres entreprises. Plus une entreprise est grande et solidement établie, plus elle a de chance d'obtenir des prêts commerciaux, des hypothèques, des marges de crédit et d'autres types institutionnels de financement.

Il peut s'avérer difficile d'obtenir des sommes d'argent relativement petites pour une petite entreprise. Malgré l'évaluation du crédit, il arrive souvent que certains petits prêts ne justifient pas les frais généraux. En outre, un rapport tiré d'un sondage mené par la Fédération canadienne de

l'entreprise indépendante en 2003 souligne que les relations entre les gestionnaires de prêts et leurs clients ont une grande répercussion sur les taux de réussite des demandes de prêts — plus le ratio de rotation des gestionnaires de comptes d'une institution financière est élevé, plus le taux de refus des prêts est élevé⁶.

3.3 Rôle du gouvernement

Comme les gouvernements de bien d'autres pays, y compris tous les grands partenaires commerciaux du Canada, le gouvernement canadien reconnaît depuis longtemps l'importance des petites entreprises pour la croissance et le bien-être économiques. Il reconnaît aussi la question essentielle de l'accès au financement pour les petites entreprises, particulièrement durant leurs premières années d'existence. C'est pourquoi il a cherché à aider les petites entreprises et les entrepreneurs par une gamme de programmes de financement.

Cela comprend les programmes de prêts offerts par certains organismes de développement régional, les sociétés d'aide au développement des collectivités financées au niveau fédéral et d'autres organismes de développement économique local, ainsi que la Banque de développement du Canada. Le Parlement a de nouveau confirmé le mandat de la Banque en tant que fournisseur complémentaritaire de services financiers aux petites entreprises en 2001, dans le cadre d'un rapport sur ses activités entre 1995 et 2000. Ce rapport concluait que le Canada comptait de nombreuses petites entreprises dont les besoins de financement n'étaient pas satisfaits par les fournisseurs du secteur privé. Il affirmait en outre que cette lacune demeurait une question fondamentale de politique d'intérêt public pour le gouvernement, et que celui-ci devait chercher à la combler, y compris par l'entremise de la Banque⁷.

En fait, les mêmes considérations ont amené le Parlement à adopter la LFPEC en 1999, pour remplacer la LPPE qui, depuis 1961, aidait les petites entreprises à obtenir un financement par emprunt. Le Programme FPEC est unique, car il est à la disposition des petites entreprises dans tout

5. Le financement des PME au Canada, 2002, Industrie Canada, 2003.

6. Miser sur la concurrence dans le secteur bancaire, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, 2003.

7. Aider les PME à innover : Examen de la Banque de développement du Canada, 2001.

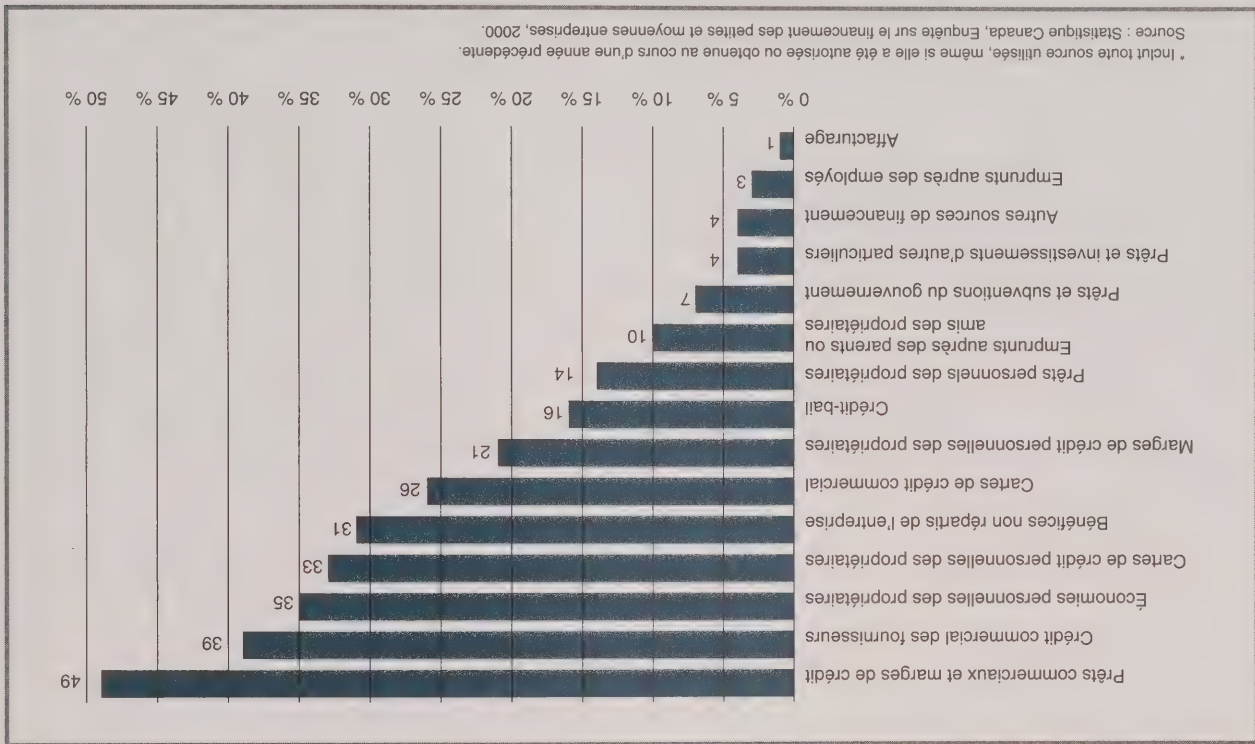
3. Défis en matière de financement des petites entreprises

3.1 Petites entreprises et marchés financiers

Les petites entreprises sont la force motrice de l'économie canadienne. Le Canada compte plus de 1 million d'établissements d'employeurs, dont 98 % ont moins de 100 employés, 74 % moins de 10 employés et 57 % de 1 à 4 employés seulement. En moyenne, en 2003, un peu plus de 5 millions d'employés rémunérés, soit 49 % de la main-d'œuvre du secteur privé, ont travaillé pour des petites entreprises. Ces dernières comptaient 56 % de tous les emplois créés entre le début de 2000 et le troisième trimestre de 2003 et elles devraient

continuer à faire progresser l'économie au cours des prochaines années. Chaque année, plus de 140 000 entreprises entrent sur le marché canadien, et elles doivent avoir accès à des capitaux pour s'établir et croître. Leur capital de départ est constitué d'épargne personnelle et d'investissements faits par les proches; il peut éventuellement inclure des prêts, des marges de crédit, des bénéfices non répartis et d'autres sources de financement. La figure 1 révèle les types d'instruments financiers utilisés par les PME en 2000 pour des emprunts totalisant 70 milliards de dollars⁴.

Figure 1 : Types d'instruments financiers utilisés par les PME en 2000*



La vaste majorité des petites entreprises répondent à leurs besoins de financement par des transactions sur les marchés sans aucune intervention gouvernementale. La plupart d'entre elles ont recours au financement par emprunt tôt dans le processus de développement. Les banques sont les principaux prêteurs, à l'origine d'environ 45 % du financement des petites entreprises au Canada en 2001. Les sociétés de fiducie, les coopératives de crédit, les caisses populaires et d'autres institutions

jouent un rôle moindre mais important, surtout pour les entreprises à la recherche de petits montants de crédit.

Les institutions financières s'efforcent d'améliorer leurs services aux petites entreprises. Bon nombre d'entre elles ont mis au point des produits particulièrement adaptés aux besoins de financement des petites entreprises (par exemple, les cartes de crédit commercial). Elles ont

- Les prêts accordés dans le cadre du Programme FPFC affichent un effet d'accroissement très élevé : 50 % des prêts étaient alloués à de nouvelles entreprises ou à des entreprises en démarrage; 75 à 80 % des prêts affichaient un effet d'accroissement financier (sans le Programme, l'emprunteur n'aurait obtenu aucun prêt ou un prêt moindre).
 - Les prêts ont procuré d'importants avantages économiques :
 - création d'emplois (environ 110 000 emplois cumulatifs);
 - croissance plus élevée des ventes pour les emprunteurs FPFC que pour les autres entreprises (43 % de plus sur la période d'étude de quatre ans);
 - taux de survie plus élevés que les autres entreprises (de 10 à 20 % de plus);
 - versements accrus de TPS nette comparativement à d'autres entreprises (20 % de plus);
 - bénéfices d'exploitation supérieurs comparativement aux autres entreprises (13 500 \$ de plus que les autres entreprises au cours de la période d'étude de quatre ans).
 - Ces avantages ont été obtenus dans tout le Canada, et environ le tiers des emprunteurs de FPFC résidaient en région rurale.
- Recouvrement des coûts**
- Le coût net, pour le gouvernement, des prêts de FPFC accordés durant la période de rapport est évalué à environ 114 millions de dollars selon une valeur actualisée nette durant la durée de vie maximale des prêts, soit dix ans.
 - Comparativement aux quatre dernières années du Programme de prêts aux petites entreprises (PPE), le coût net moyen pour le gouvernement (en pourcentage du total des prêts) a diminué de 2,6 qu'il était, à 2,1 %.

- Au sens strictement comptable, le Programme FPFC devrait recouvrer 71 % des coûts, comparativement à 66 % au cours des quatre dernières années du Programme PPE.
- Il semble peu probable que le plein recouvrement des coûts soit réalisé sans compromettre largement l'objectif du Programme visant à faciliter aux petites entreprises le financement qu'elles ne pourraient probablement pas obtenir ailleurs.
- **Administration du Programme**
 - Bien que les institutions financières reconnaissent la nécessité du Programme FPFC, elles considèrent que l'administration des prêts est lourde, car les règlements du Programme ne suivent pas toujours l'évolution et l'automatisation de plus en plus importante de leurs pratiques d'octroi de prêt.
 - Il faut entreprendre la modernisation de l'administration du Programme FPFC et tenir compte de l'obligation de répondre au Parlement ainsi que des besoins des prêteurs et des emprunteurs.
- Dans l'avenir, il est évident que les petites entreprises continueront d'apporter une contribution essentielle à la croissance économique et d'éprouver des difficultés à se procurer le financement dont elles ont besoin pour ce faire. Cet examen confirme l'importance, l'efficacité et l'efficacité du Programme FPFC pour remédier à ces difficultés. En guise de conclusion, l'examen pose des questions sur la façon d'améliorer le Programme et de le rendre encore plus efficace, objet de consultations futures prévues par Industrie Canada.

1. Avant-propos

En vertu des dispositions de la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* de 1999, le ministre de l'Industrie doit déposer un examen détaillé de la Loi tous les cinq ans. Le présent document constitue le premier rapport. Il examine les dispositions et les activités du Programme de financement des petites entreprises du Canada du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2004.

2. Sommaire

Les petites entreprises sont la force motrice de l'économie canadienne. Pour réaliser leur plein potentiel, elles ont besoin d'un environnement favorable dans lequel elles peuvent croître et prospérer. Les gouvernements, le secteur privé et d'autres institutions doivent collaborer en ce qui concerne les besoins et les priorités des petites entreprises, y compris la question essentielle de l'accès au financement.

La *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* (LFPEC) a succédé, en 1999, à la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE), qui, depuis 1961, aidait ces dernières à obtenir un financement par emprunt. Le Programme de financement des petites entreprises du Canada (FPFC) représente un partenariat stratégique entre le gouvernement fédéral et les institutions prêteuses, dont le but est de fournir des crédits aux petites entreprises. On l'a décrit comme un mécanisme fondamentalement efficace et simple pour répondre aux besoins de financement des petites entreprises¹.

Le présent examen a pour but général d'examiner dans quelle mesure le Programme FPFC a réussi, durant les cinq premières années de son existence, à aider les petites entreprises à obtenir un financement. L'examen détermine en particulier à quel point le Programme a atteint :

- 1) l'effet d'accroissement, c'est-à-dire la mesure dans laquelle le Programme est efficace pour fournir un financement auquel les petites et moyennes entreprises (PME) n'auraient pas accès autrement, ou auquel elles auraient accès à des conditions moins avantageuses;
- 2) le recouvrement des coûts, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les recettes tirées du Programme peuvent compenser le coût des demandes d'indemnisation.

Bien-fondé du Programme

- Il est toujours aussi impératif de faciliter l'accès au financement par emprunt reposant sur l'actif des petites entreprises.
- Il n'existe aucune solution de rechange valable au Programme FPFC, et il y a un chevauchement minimal entre le Programme et les autres programmes gouvernementaux qui soutiennent l'accès des petites entreprises au financement.
- Le Programme FPFC est conforme aux priorités du gouvernement et du Ministère.

Activités et avantages du Programme

- Durant sa première période de cinq ans, le Programme FPFC a appuyé environ 66 000 prêts valant près de 5,4 milliards de dollars. Il est passé d'environ 18 000 prêts, pour un total de 1,35 milliard de dollars en 1999-2000, à environ 11 000 prêts, pour un total de 1 milliard de dollars en 2003-2004.

1. Avant-propos	2
2. Sommaire	2
3. Défis en matière de financement des petites entreprises	4
3.1 Petites entreprises et marchés financiers	4
3.2 Défis en matière de financement	5
3.3 Rôle du gouvernement	5
4. Aperçu de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada	6
4.1 Historique du Programme	6
4.2 Objectifs du Programme	7
4.3 Paramètres du Programme	7
5. Examen du rendement	8
5.1 Approche	8
5.2 Activités du Programme	8
5.3 Effet d'accroissement et recouvrement des coûts	10
5.4 Administration du Programme	11
6. Conclusions et orientations	12
Appendice A — Recherches ayant servi à l'examen détaillé de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada	13
Appendice B — Principaux paramètres du Programme de financement des petites entreprises du Canada	14
Appendice C — Examen des activités du Programme de financement des petites entreprises du Canada	15
Appendice D — Contexte du recouvrement des coûts en vertu de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada	17



Cette publication examine les activités du Programme de financement des petites entreprises du Canada du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2004.

On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande. Communiquer avec le Centre de diffusion de l'information dont les coordonnées suivent.

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de cette publication, s'adresser également au :

Centre de diffusion de l'information
Direction générale des communications et du marketing
Industrie Canada
Bureau 268D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Téléphone : (613) 947-7466
Télécopieur : (613) 954-6436
Courriel : publications@ic.gc.ca

Cette publication est également offerte par voie électronique sur le Web (strategis.gc.ca/recherchepe/lfpcc).

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à copyright@droitdauteur@tps.gc.ca.

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

N° de catalogue Ju188-1/2004
ISBN 0-662-68873-2
54271B

Loi sur le financement des petites entreprises du Canada

Rapport d'examen détaillé

1999-2004





Loi sur le financement des petites entreprises du Canada

Rapport d'examen détaillé

1999-2004

